

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2011

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco

IESE

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2011

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2011

organização

Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2011

ORGANIZAÇÃO

LUÍS DE BRITO, CARLOS NUNO CASTEL-BRANCO, SÉRGIO CHICHAVA, ANTÓNIO FRANCISCO

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN GRÁFICO

ATELIER 004

PAGINAÇÃO

ZOWONA - COMUNICAÇÃO E EVENTOS

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

OLGA PIRES

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT

NÚMERO DE REGISTO

6922/RLINLD/2011

ISBN

978-989-8464-04-0

TIRAGEM

2500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA PATRICE LUMUMBA, N. 178, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: +258 21 328 894

FAX: + 258 21 328 895

MAPUTO, MARÇO DE 2011

Este livro é dedicado à memória de Zaqueo Sande (1977-2010),
colega e amigo que nos deixou.

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico (DFID)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

Centro de Integridade Pública (CIP)

AUTORES

António Francisco

Director de investigação do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália. antonio.francisco@iese.ac.mz

Aslak Orre

Investigador do Chr. Michelsen Institute (CMI), é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bergen, Noruega. As suas principais áreas de pesquisa são partidos políticos, processos de democratização, descentralização e governação local em Angola e Moçambique. aslak.orre@cmi.no

Carlos Muianga

Assistente de Investigação do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a recursos naturais, indústria extractiva e ligações intersectoriais. carlos.muianga@iese.ac.mz

Carlos Nuno Castel-Branco

Director de investigação, Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pela Universidade de Londres. carlos.castel-branco@iese.ac.mz

Domingos do Rosário

Investigador Associado do IESE e Professor Auxiliar da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. sopito78@gmail.com

Fernanda Massarongo

Assistente de Investigação no IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são relativas a opções de financiamento ao Estado, dinâmicas do sector financeiro em Moçambique e ligações com a base produtiva. fernanda.massarongo@iese.ac.mz

João Paulo Borges Coelho

Professor Associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane e Investigador do Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança (CESAB), é doutorado em História Económica e Social pela Universidade de Bradford.

José Óscar Monteiro

Membro do Comité de Peritos de Administração Pública das Nações Unidas de 2002 a 2008, Professor na Universidade de Wits, Membro do Governo de Moçambique de 1974 a 1991. Presidiu ao Comité de Direcção do Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano e ao mesmo Relatório Regional para a África Austral.

Luís de Brito

Director de investigação do IESE e Professor Associado da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia da Política) pela Universidade de Paris VIII. luis.brito@iese.ac.mz

Nelsa Massingue

Assistente de investigação do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a ajuda externa, indústria extractiva e desenvolvimento rural. nelsa.massingue@iese.ac.mz

Rogério Ossemane

Investigador do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres. A sua área de investigação é: comércio e finanças internacionais. rogerio.ossemane@iese.ac.mz

Rosimina Ali

Assistente de investigação do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são: desigualdade, pobreza, protecção social, desenvolvimento rural e desenvolvimento económico. rosimina.ali@iese.ac.mz

Salvador Cadete Forquilha

Investigador associado do IESE e Oficial do Programa de Governação da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, descentralização e governação local. salvador.forquilha@sdc.net

Sandra Manuel

Doutoranda em Antropologia na School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres. Docente e pesquisadora no Departamento de Arqueologia e Antropologia da Universidade Eduardo Mondlane. Efectua pesquisa nas áreas de sexualidade, juventude e antropologia urbana. sandra.manuel@uem.mz

Sérgio Chichava

Investigador do IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre a China e a África lusófona. sergio.chichava@iese.ac.mz

Sofia Amarcy

Investigadora do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres. A sua área de investigação é: dinâmicas de expansão do sector financeiro em Moçambique e ligação com a base produtiva. sofia.amarcy@iese.ac.mz

Yasfir Ibraimo

Assistente de investigação do IESE, é licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são: mercado de trabalho, emprego, pobreza e protecção social. yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

Zaqueo Sande (1977-2010)

Investigador do IESE à data do seu falecimento prematuro em Dezembro de 2010, tinha obtido o Mestrado em Economia (2008) pela Universidade de Stellenbosch (África do Sul). Era coordenador do projecto de partilha de informação sobre governação e monitoria e trabalhava na investigação da problemática das finanças locais.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

Luís de Brito 15

PARTE I POLÍTICA 21

ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA EQUAÇÃO POSSÍVEL OU IMPERATIVA?

José Óscar Monteiro 23

“TRANSFORMAÇÕES SEM MUDANÇAS?” OS CONSELHOS LOCAIS E O DESAFIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha | Aslak Orre 35

DESCENTRALIZAÇÃO EM CONTEXTO DE PARTIDO “DOMINANTE” O CASO DO MUNICÍPIO DE NACALA PORTO

Domingos do Rosário 55

REVISÃO DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL ALGUMAS PROPOSTAS PARA O DEBATE

Luís de Brito 91

PARTE II ECONOMIA 109

DESAFIOS DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DOMÉSTICOS REVISÃO CRÍTICA DO DEBATE

Carlos Nuno Castel-Branco 111

DESAFIOS DE EXPANSÃO DAS RECEITAS FISCAIS EM MOÇAMBIQUE

Rogério Ossemane 133

FINANCIAMENTO DO ESTADO COM RECURSO À DÍVIDA PROBLEMAS E DESAFIOS

Fernanda Massarongo | Carlos Muianga 161

DESAFIOS DA EXPANSÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS EM MOÇAMBIQUE Sofia Amarcy Nelsa Massingue	185
“7 MILHÕES” REVISÃO DO DEBATE E DESAFIOS PARA DIVERSIFICAÇÃO DA BASE PRODUTIVA Zaqueo Sande	207
PARTE III SOCIEDADE	229
TER MUITOS FILHOS, PRINCIPAL FORMA DE PROTECÇÃO SOCIAL NUMA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA INCIPIENTE O CASO DE MOÇAMBIQUE António Francisco	231
PROTECÇÃO SOCIAL FINANCEIRA E DEMOGRÁFICA DESAFIOS PARA UMA SEGURANÇA HUMANA DIGNA EM MOÇAMBIQUE António Francisco Rosimina Ali Yasfir Ibraimo	283
POLÍTICAS DE HIV E SIDA E DINÂMICAS SOCIOCULTURAIS EM MOÇAMBIQUE NOTAS PARA REFLEXÃO Sandra Manuel	333
PARTE IV MOÇAMBIQUE NO MUNDO	353
SADC COOPERAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA João Paulo Borges Coelho	355
AS ECONOMIAS “EMERGENTES” NO SECTOR AGRÍCOLA MOÇAMBICANO LEITURAS, IMPLICAÇÕES E DESAFIOS Sérgio Chichava	371
DEPENDÊNCIA DE AJUDA EXTERNA, ACUMULAÇÃO E OWNERSHIP CONTRIBUIÇÃO PARA UM DEBATE DE ECONOMIA POLÍTICA Carlos Nuno Castel-Branco	401

INTRODUÇÃO

Este é o segundo número da série “Desafios para Moçambique”, iniciada pelo IESE no ano de 2010, e que tem como objectivo primeiro contribuir para o debate público sobre temas relevantes da vida do país. Reflectindo a decisão editorial tomada no início da série, este livro reúne trabalhos de investigadores permanentes e associados do IESE e contribuições de outros autores de reconhecido mérito, numa construção única, mas rica, de diferentes experiências, abordagens e posições sobre algumas das grandes questões que a sociedade moçambicana enfrenta, ou deve enfrentar. Na sua introdução ao volume inicial da série, Carlos Nuno Castel-Branco sublinhava que “o desafio será tornar o debate tão abrangente, inclusivo, pluralista, multidisciplinar, heterodoxo, inovador e útil quanto possível” e concluía afirmando que tal é “um dos papéis fundamentais dos intelectuais e investigadores na luta pela conquista, construção e exercício da cidadania em Moçambique”. A forma como foi acolhida a publicação e o interesse que despertou, nomeadamente entre jovens universitários de Maputo e de algumas províncias onde houve a oportunidade de fazer a sua apresentação, foi tanto mais encorajadora quanto constitui ainda uma realidade balbuciante na jovem democracia moçambicana a tradição de discussão aberta e de aceitação da diversidade de opiniões, que deve caracterizar uma sociedade aberta, uma sociedade de liberdade e responsabilidade, é ainda apenas uma realidade balbuciante na jovem democracia moçambicana. As numerosas intervenções registadas nessas ocasiões mostraram que, particularmente no seio dos jovens, a preocupação com os problemas do país alimenta o espírito de cidadania, não obstante um aparente desinteresse pela coisa pública.

A recente onda de revoltas cívicas que se vem desenvolvendo a partir de alguns países da África do Norte, mas também as chamadas “revoltas do pão” que antes atingiram muitos outros países africanos e não pouparam Moçambique, mostram que os cidadãos esperam – e, sobretudo, começam a exigir – que os Esta-

dos e as suas lideranças políticas respondam às necessidades do conjunto da sociedade e não apenas aos interesses de um pequeno grupo. Evidentemente, isso não é possível a não ser dentro de um quadro de real responsabilidade democrática.

O Estado e o poder que lhe está associado ocupam, pois, um lugar central na vida das sociedades e enfrentam hoje desafios acrescidos naquelas que, por diferentes razões históricas, incluem vastos sectores da população excluídos dos benefícios do desenvolvimento. Os artigos que formam a primeira parte deste livro, dedicada à “política”, abordam alguns destes aspectos. O primeiro artigo, partindo de uma breve reflexão sobre a artificialidade histórica da construção estatal em África, essencialmente resultante da imposição externa de poderes centrais - os coloniais, mas não só - sobre as sociedades locais, frequentemente juntando grupos que viviam separados e separando outros que estavam juntos, interessa-se pela descentralização numa perspectiva nova, a do empoderamento das comunidades locais, como forma de avançar para uma construção do Estado, de alguma forma, “a partir de baixo” e tendo o cidadão como centro do processo, no sentido de uma “refundação do Estado”, nos termos do autor. A este artigo, que se desenvolve em forma de reflexão e propostas, seguem-se dois outros que analisam aspectos concretos da experiência de descentralização, dos seus problemas, limitações e, conseqüentemente, desafios. Um analisa a formação do sistema de partido dominante depois da introdução do multipartidarismo e algumas das suas conseqüências em termos de participação no quadro dos conselhos locais. O estudo suscita duas questões principais: como evitar que esses conselhos sejam meros órgãos de consulta e fazer com que se tornem efectivamente espaços de participação cidadã, e como responder ao desafio de inclusão num ambiente de partido dominante. O outro analisa a luta pelo poder municipal em Nacala Porto, mostrando, por um lado, uma Frelimo com dificuldade em aceitar a alternância política no município e, por outro, como a Renamo, não obstante uma tentativa inicial de governação tecnocrática e relativamente aberta, acabou por se inscrever numa lógica política clientelista. O artigo conclui que, num contexto de partido dominante, o papel do governo central é decisivo em relação à governação local e tem sido um obstáculo ao desenvolvimento do pluralismo político. O último artigo é uma contribuição para o actual processo de revisão da legislação eleitoral e apresenta algumas propostas em relação a quatro aspectos centrais: a composição e o processo de formação da Comissão Nacional de Eleições, o recenseamento eleitoral, as assembleias de voto e a votação e a contagem e apuramento de resultados.

A segunda parte do livro, dedicada à “economia”, apresenta cinco artigos que prolongam a discussão sobre a construção do Estado, que era a linha condutora da primeira parte, para o terreno das opções económicas a diferentes níveis, num contexto de grande dependência da ajuda externa. Um contexto em que a decisão sobre políticas não é independente do financiamento externo, quando não é mesmo directamente condicionada, o que provoca uma alienação da cidadania. Criase, assim, uma situação em que o governo tende a ser mais reactivo e prestador de contas à “comunidade doadora” que aos seus cidadãos e, conseqüentemente, o Estado reforça, perante a sociedade, a sua tradição histórica de exterioridade.

O conjunto dos artigos mostra que, no que se refere a questões de desenvolvimento, não se trata nunca de uma simples procura de soluções “técnicas” capazes de resolver “problemas”, mas da confrontação de opções de política, que respondem a – e reflectem diferentemente – interesses de grupos sociais. Daqui a importância do debate aberto sobre os assuntos que afectam a vida dos cidadãos, por um lado, e, por outro, a responsabilidade do Estado de promover as condições apropriadas para o estabelecimento de um amplo consenso social, que, embora sendo sujeito a permanente negociação, pode evitar situações críticas de destabilização ou violência social.

Um dos principais tópicos desenvolvidos nesta parte do livro refere-se, pois, à problemática do financiamento do Estado. Para além do artigo inicial que faz uma síntese do debate sobre a questão das diversas alternativas de mobilização de recursos domésticos, o segundo artigo, depois de analisar comparativamente o contributo e o potencial de vários impostos para as receitas fiscais, mostra que a tributação dos rendimentos do capital, em especial das grandes empresas que beneficiam de significativos privilégios fiscais, é a via mais lógica na situação actual para aumentar as receitas do Estado. O terceiro artigo concentra-se numa outra alternativa para o financiamento do Estado, que é o recurso ao endividamento. São aqui estudados os desafios que diferentes tipos de endividamento implicam, seja o recurso a empréstimos concessionais, a empréstimos não-concessionais, ou à dívida interna mobiliária. O quarto artigo traz uma reflexão sobre a expansão do sistema financeiro no país, caracterizando-a em termos de abrangência territorial, de profundidade financeira e de meticalização da economia. O último artigo desta parte interessa-se por um dos aspectos mais comentados actualmente no que diz respeito à actuação do Estado: os chamados “7 milhões”, um fundo que tem sido questionado politicamente, apontado como instrumento de construção de uma rede clientelista destinada a

promover uma aliança entre o partido no poder e as elites locais e, representando apenas uma parte ínfima do orçamento do Estado, considerado inadequado para dinamizar as economias locais de maneira consistente. O autor identifica e analisa criticamente, no seu texto, as principais abordagens desenvolvidas em relação ao assunto e questiona sobre o papel deste fundo na “diversificação, articulação e alargamento da base produtiva”.

A terceira parte do livro, composta por três artigos, é consagrada às questões de “sociedade”. Os dois primeiros tratam da problemática da protecção social. Mais uma vez, aqui o que está em questão é a natureza do Estado, a sua capacidade e vontade de criar as condições mínimas para uma vida digna para todos os cidadãos. Uma das linhas de argumentação aqui desenvolvidas chama a atenção para um aspecto que tem sido ignorado na formulação de políticas de protecção social, o factor demográfico. Em Moçambique, país que apenas iniciou a sua transição demográfica, as redes sociais familiares e comunitárias, bem como outras formas de entreatajuda, configuram uma importante forma de protecção social que os autores designam de “demográfica”. É esta que, de alguma maneira, colmata o vazio resultante do tipo de intervenção do Estado, praticamente confinada ao “sector formal”. Para os autores, é “importante tornar visível o domínio da protecção social associado aos componentes demográficos e reprodutivos, a fim de mostrar como ele é socialmente mais relevante do que os mecanismos de protecção social assentes nos sistemas financeiros”. Este seria um ponto de partida realista para discutir as perspectivas da protecção social clássica que, nas actuais condições económicas do país, apenas abrange um pequeno grupo de beneficiários, não podendo ser devidamente expandida sob pena de se tornar insustentável. Daí que, na óptica dos autores, a discussão deva também incidir sobre a natureza da economia nacional e o modelo de desenvolvimento e as transformações que a esse nível se impõem. O terceiro artigo aborda um dos mais prementes problemas de saúde pública no país, o HIV-SIDA. A autora sustenta que as políticas e estratégias que têm sido adoptadas na luta contra este flagelo vêm a sua eficácia reduzida por não serem devidamente adaptadas à diversidade sociocultural do país e nota que, no plano estratégico que agora se inicia, esta orientação já está presente, ficando como desafio conseguir que esta nova abordagem seja devidamente implementada.

A última parte do livro, sobre “Moçambique no mundo”, tem três artigos. No texto inicial, o autor explora alguns aspectos relativos ao desenvolvimento, ao

estado actual e às perspectivas da cooperação em segurança pública na região da SADC. O autor destaca o papel de uma organização semi-autónoma, a Organização de Coordenação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPC-CO), como “a primeira semente de uma verdadeira cooperação regional no domínio da segurança pública” e aponta a necessidade de reforma e capacitação de forças policiais que, em muitos casos, ainda se caracterizam pela falta de transparência, uso desproporcionado da força e desrespeito pelos direitos humanos, num processo que se apoie também na participação de organizações da sociedade civil, especialmente nas que têm como missão actuar no domínio dos direitos humanos.

O segundo artigo faz uma abordagem do tema da cooperação entre alguns países emergentes (neste caso a China, a Índia e o Brasil) e Moçambique no domínio da agricultura, procurando caracterizar as semelhanças e diferenças da ajuda e dos investimentos desses países neste sector. O autor constata que, embora a agricultura seja uma área prioritária para a cooperação destes países com a África, na realidade, em Moçambique, e até ao momento, os seus investimentos estão principalmente direccionados para a indústria extractiva e a construção.

O último texto discute o campo do debate que coloca a questão da dependência da ajuda externa e *ownership*, primeiro em termos gerais e depois usando como terreno de reflexão o caso moçambicano, e conclui levantando alguns pontos sobre as “implicações deste debate para a análise de políticas”. A tese defendida no artigo é que para reduzir e, eventualmente, eliminar a dependência de ajuda externa, ela própria teria de ser usada de forma a criar capacidades produtivas internas “diversificadas, articuladas e sustentáveis, capazes de alimentar a economia e satisfazer as necessidades objectivas do consumo social”, cabendo ao Estado um papel de direcção estratégica do processo. Ora, a solução para este desafio não é evidente, pois o modelo de economia dependente da ajuda, numa certa medida, resulta – e reproduz-se - num contexto em que grupos de interesse nacionais dele tiram dividendos e, portanto, podem não estar prioritariamente interessados na mudança.

Como se pode perceber através da rápida apresentação do conteúdo das quatro partes do livro, existe um fio condutor que liga o conjunto dos artigos: o desafio da construção de um Estado democrático. Naturalmente, o entendimento do que significa ‘um Estado democrático’ abre o campo para muitas posições diferentes e a identificação desse fio condutor não significa que sobre o assunto exista no livro uma linha de pensamento e de análise única, partilhada por todos

os autores. Pelo contrário, estamos perante uma diversidade de pressupostos teóricos, de abordagens e de metodologias de análise, que, sobretudo, contribuem para alimentar um debate aberto e plural sobre as escolhas e opções que caracterizam as políticas públicas e que dependem dos interesses, por vezes contraditórios, que são inerentes à vida social.

Luís de Brito
Fevereiro de 2011

PARTE I

POLÍTICA

ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA

EQUAÇÃO POSSÍVEL OU IMPERATIVA?

José Óscar Monteiro

Nos finais do ano de 2010, um navio moçambicano foi sequestrado no Canal de Moçambique por piratas somalis. O fenómeno da pirataria somali tem dado lugar a notícias sobre vários assuntos (a frota anti-pirataria, as negociações sobre resgates, as ameaças ao comércio internacional, incluindo em áreas vitais como o aprovisionamento energético, as cumplicidades locais, etc.). Mas pouco abordam o que está por detrás, que é o colapso do Estado somali que dura há mais de década e meia.

No entanto, a tese dos Estados fracassados (*failed states*) tem sido uma constante nas análises de questões africanas. E o número de conflitos em África parece corroborar esta asserção. Seja de notar que a proliferação destas questões, de que o exemplo mais vivo é o da Côte d'Ivoire, tem menos a ver com ideologia e mais com a questão da construção da nação. E poderemos discutir se o modelo de Estado em África, com fronteiras que não correspondem a etnias, não tem o seu peso nesta questão.

O caso da Somália vem chamar a atenção sobre um outro ponto que é o da necessidade ou da importância do Estado como regulador social e garantia de condutas, papel de onde decorrem outros efeitos como a ética das relações com os outros, a noção de legítimo e do ilegítimo, a manutenção da ordem pública, a segurança nacional – e agora internacional.

A Somália era um dos poucos Estados africanos que possuía unidade étnica e linguística. Portanto, o colapso do Estado somali não tem a ver com a etnia. Por um momento pareceu que a Somália iria sobreviver sem Estado, pelo menos em parte. Ora a pirataria – amanhã será outra coisa! – demonstra que os países continuam a ter necessidade de uma forma de organização que garanta o respeito das regras de conduta. Mais, que ignorar a “não ordem” interna já não é possível porque tem efeitos imediatos, fulminantes nas relações mundiais. À velocidade das lanchas rápidas dos piratas.

O que tem isto a ver com o nosso tema, a descentralização?

A história de África é uma história particular. Os Estados ora existentes são uma realidade imposta do exterior. Não é demais repeti-lo, porque os esforços estrénuos que exigiram e continuam a exigir a manutenção e funcionamento desse Estado exterior tendem a fazer esquecer a realidade que lhe subjaz. Criados de cima para baixo, incompletamente estendidos e imperfeitamente articulados com as formas organizativas das populações, os Estados e realidades jurídico-formais africanas são, por um lado, muito superficiais: podiam subjugar no passado ou ser respeitadas no presente, mas pouco penetram e sobretudo pouco se sustentam no âmago da sociedade.

São realidades muito diversas que ainda não foram conhecidas e integradas. O próprio conceito de autoridade tradicional é variável, coexistindo ou não, ou fundindo-se mesmo, com o poder mítico ou religioso, legítimo ou comprometido. Sobre esta realidade existencial inseriram-se traumatismos como o das secessões inspiradas do exterior que levaram ao que poderíamos chamar o síndrome do Biafra e a reacções defensivas e excessivas segundo as quais todo o reconhecimento de especificidade era um caminho para a fragmentação. Veja-se como foi preciso chegar aos dias de hoje para se aceitar como natural que se constituísse desapoiadamente o Estado independente do Sudão do Sul.

A desagregação da Somália, com o Botswana, um dos dois Estados etnicamente unos em África, mostra a importância do problema do Estado, muito tempo encoberto ou limitado apenas às questões do “*nation building*”: para além da construção da identidade nacional, a organização da coisa pública e da sua boa gestão permanecem questões primordiais.

A questão que se continua a pôr – e quem o ignorar vai pagar o custo – é a da construção do Estado, se vista do estreito ponto de vista do Estado moderno. O esforço ingente que fizeram as primeiras gerações da independência africana para manter e depois fazer chegar o Estado “para baixo” por pressão, não teve o resultado esperado. As palhaçadas de um Bokassa ou a corrupção de ditadores, tolerada em troco da sua submissão servil às ex-potências coloniais, tiveram o inconveniente adicional de atribuir a estes factores os fracassos do Estado. Numa segunda fase, coronéis e generais formados nas academias coloniais foram apresentados como garantes da unidade nacional para, na maior parte dos casos, se tornarem em instrumentos de ditadura pessoal e enriquecimento e opressão e, por

sua, vez saírem de cena. Foi também o tempo de outras entidades morais extra estatais, tais como personalidades e outras entidades morais ou espirituais, como as igrejas. Talvez essa fase não tenha ainda terminado.

O que é relevante é que, em todos os casos, foi preciso recorrer a entidades nacionais externas ao Estado ou mesmo ao País, como as Nações Unidas, para escorar a legitimidade dos Estados africanos, como se eles próprios, no seu sentido amplo de coisa pública, de *res publica*, não possuísem, dentro de si, capacidade de reconstrução e regeneração. Como se não houvesse capital social sob forma de preocupações com a gestão pública, acções locais, experiências de governação no país capazes de inspirar e refundar a construção do Estado, quer as mais antigas quer as mais recentes, obscurecidas pela visibilidade encandeante das acções do Estado.

E as soluções no geral consistiram em erigir processos eleitorais que, em grande parte, tiveram o condão de aquietar os espíritos e definir um processo de escolha legitimado. Reentrada do povo na história, pois, por via da legitimação das escolhas maioritárias! Mas as maiorias numéricas não resolvem outros problemas, nomeadamente o da gestão e coexistência de outras afirmações identitárias. Por outras palavras, os processos eleitorais supõem um grau de coesão – todos partem da noção de nação – que nem sempre existe. Ainda antes da vaga multipartidária de 1990, lembremos como, no caso do Zimbabwe, as eleições criaram uma maioria mas não resolveram os problemas étnicos subjacentes com o ciclo de reacção e contra-reacção que tragicamente se seguiram no Matabeleland.

O conceito de “descentralização” tem uma conotação favorável. Evoca diferença, florescimento, multiplicidade, participação. Em contrapartida, centralização é palavra à partida carregada de sentidos negativos, evoca autocracia, não consulta, dirigentes distantes, desligados dos problemas reais. O debate sobre a descentralização tem esta dimensão psicológica.

Nos tempos modernos, e mais especificamente no quadro do consenso de Washington, a descentralização fez parte da panóplia crítica dos poderes excessivos do Estado, da sua intervenção despropositada na economia, ao lado da privatização, e da terciarização de serviços. Como acontece em movimentos globais deste género, estas ideias – cada uma delas em si acertada – utilizadas de forma crescente na gestão privada com bons resultados e, diríamos, todas elas já praticadas, foram transformadas num pacote e foram dogmatizadas. Como todos os dogmas, o princípio começa a prevalecer sobre a realidade. Legiões de peritos

armados destas ideias simples desceram como nuvens sobre os novos Estados para espalhar a boa nova.

Descentralização também é transformação de estilo de governação: quem descentraliza passa a exercer a sua autoridade de forma indirecta, através de normas, metodologias, formação e inspecção, o que pode ser difícil para quem se habituou ao decisionismo central. É preciso que o processo prepare os intervenientes para um novo estilo de direcção.

Finalmente, a descentralização é também geradora de receios de fragmentação. Mecanismos de habituação e certificação têm de ser pensados para que o processo siga uma marcha sustentada, mesmo se por vezes mais lenta. O país não vai fugir, disse alguém.

Uma linha de pensamento bastante difundida identifica descentralização com autarcização. Esta é a forma acabada da descentralização na medida em que consagra “poderes” locais.¹ É uma *descentralização democrática electiva*. E certamente há bons argumentos nesse sentido: a autarcização atribui competências específicas em regra sobre os chamados assuntos de “vizinhança”,² define um território, consagra poderes próprios e, sobretudo, define processos de escolha de dirigentes por uma população determinada por um processo independente de outra entidade. O corolário lógico desse raciocínio são avaliações quantitativas e mensuráveis: assim, o nível de cometimento pela descentralização depende do ritmo de criação das autarquias. Moçambique começou com um número limitado de autarquias e o seu número vem crescendo de forma sincopada.

Criar um quadro constitucional-legal para a organização dessa vontade é função constitucional do Estado. No nosso caso, as balizas constitucionais são claras: as autarquias são de dois tipos, os municípios nas cidades e vilas e as povoações nas sedes dos postos administrativos.³

¹ A expressão *poderes*, emprestada de outras práticas, é um pouco forçada, reconheça-se, num país como Moçambique em que as autarquias não reconhecem poderes existentes mas constituem uma mera atribuição de funções por designio e no formato decidido pelo centro. Se queremos falar em “poderes”, ou pelo menos em formas naturais, endógenas de organização, devemos procurá-los fora do quadro formal moderno e urbano, nas comunidades locais.

² Acessos, serviços básicos, gestão de resíduos, regras de convivência. . .

³ Não confundir com a povoação/unidade territorial, inferior à localidade, consagrada com o mesmo nome que a povoação/autarquia, quiçá por distração.

Até hoje temos 43 autarquias locais. Para preencher o quadro constitucional faltam 99 que são sedes distritais e simultaneamente postos administrativos-sede e 266 que são simplesmente sedes de postos administrativos. Como avançar na ingente tarefa de criar as 365 autarquias que faltam?

Neste momento, o processo é iniciado pelo Governo e negociado em sede parlamentar. É um processo que vem de cima para baixo e é um sistema comprovado. Mas será o único? Será a vontade do Estado o factor determinante na constituição das autarquias? Porque não dar maior relevo à vontade popular dentro dos marcos constitucionais?

Se assim for, o principal factor para determinar o ritmo da descentralização será a maior ou menor vontade dos cidadãos de se organizarem para tomarem conta dos seus assuntos.

Como fazê-lo? Será possível encorajar os cidadãos a tomarem a iniciativa do processo e acolher as demandas populares para a autarcização formuladas pelos próprios residentes?

Se respondermos positivamente a esta questão, considerando que existe um direito constitucional à autarcização, direito dos residentes de gerir os assuntos da vida quotidiana que lhes dizem respeito, coloca-se uma segunda questão. Bastará a simples demanda? Existe o risco de multiplicar instituições que apenas servem para criar mais titulares de órgãos autárquicos que irão exigir remunerações e instalações, mas mortas à nascença.

A essência da autarcização é a vontade dos cidadãos de se organizarem para resolver os seus problemas. O direito à autarcização tem de ser ganho. Isto implica que a autarcização só é garantida àqueles cidadãos que demonstrem a sua vontade genuína de se organizar para resolver os seus problemas. Esta capacidade pode ser avaliada pelas actividades de carácter comunitário já empreendidas como gestão de resíduos, reparação de estradas, criação de escolas comunitárias. Tal constituiria uma garantia de que a nova autarquia nasce com uma base sustentada, vai ajudar a resolver problemas e não representa apenas uma despesa ou a mera satisfação de orgulhos locais.

Por outro lado, pode acontecer que os cidadãos de uma determinada comunidade sejam capazes ou estejam dispostos a exercer algumas, mas não todas, funções que competem às autarquias. Será que deveremos ater-nos sempre ao modelo acabado de autarquia previsto na lei ou não deveremos admitir formas autárquicas em que os cidadãos apenas exercem as funções para as quais se sentem habilitados? Ou seja, uma descentralização parcial, do ponto de vista material.

Até aqui estamos a falar da totalidade do território das autarquias previstas constitucionalmente. Mas pode acontecer que certos bairros, ou conjuntos de bairros, já estejam motivados e organizados do ponto de vista cívico, mas não a totalidade do território autárquico. Será possível conceber uma autarcização parcial do ponto de vista territorial como passo para a sua extensão para o território através do efeito de contágio? Claro que, nesse caso, será necessária toda a cautela para evitar que a autarcização seja uma forma de agudizar diferenças de estatutos de riqueza.

Isto conduz a ver a autarcização - e veremos mais adiante a descentralização no seu conjunto - como um processo simultâneo de gestão assumida crescentemente pelos cidadãos e crescentemente reconhecido pelo Estado que, através de um processo objectivo e cuidadoso, lhes transfere meios crescentes, forma e habilita, empodera (em suma) estas *pré-autarquias*.

Esta questão do voluntariado e da participação chama uma outra que é a da participação dos cidadãos na vida das autarquias. Existe o perigo, sobretudo nas grandes aglomerações, de que a participação cívica se reduza largamente ao momento das eleições. A partir daí, tudo é resolvido nas sessões dos órgãos competentes. Que as decisões tenham de vir desse nível macro está bem entendido porque soluções globais por vezes são inviáveis a nível inferior. Mas é através de escalões mais próximos dos utentes/cidadãos que se podem resolver muitos problemas: o que coloca os problemas das chamadas *sub-autarquias* nos grandes municípios como instâncias mais próximas dos cidadãos e encarregadas de resolver um certo nível de problemas (como manutenção de estradas, jardins, colecta local de resíduos sólidos). Experiências existem.

Uma autarcização de horizontes largos dirige-se mais aos cidadãos enquanto pessoas com interesses locais - boa recolha do lixo, boas estradas, ambiente são, escolas sem vícios como a droga, entre outras - do que a grandes filosofias e ideologias. A legislação já acolhe candidaturas independentes. Mas importa distinguir independentes, que também são “políticos”, e cidadãos interessados em contribuir para resolver os problemas dos seus “vizinhos”. Os autarcas não são “políticos em regime de destacamento”, são bons cidadãos que se empenham na vida colectiva. São estes que importa ganhar para a gestão autárquica de modo a alargar a base social das nossas instituições, educar na cidadania, inovar no desenvolvimento. Não se trata de uma contradição, mas antes de uma complementaridade: alguns destes “homens bons” poderão evoluir para a política partidária. Mas esse deve ser um ponto de chegada e não de partida, um caminho para o rejuvenescimento

constante da classe política. A partidarização total das eleições locais responde à lógica dos partidos, mas tem o risco de não trazer à superfície os melhores dirigentes dos assuntos locais. Os partidos, por um lado, e os independentes, por outro, têm de ser rigorosos nas suas escolhas, privilegiando quem melhor sabe gerir, participativamente, as autarquias. Há exemplos.

Mas que dizer das zonas de população dispersa ou de pequenas aglomerações? A prática já mostrou que é aí que reside o espantoso capital social das sociedades africanas e da sociedade moçambicana em particular. A experiência prematuramente encerrada das assembleias do povo mostrou o potencial de participação e decisão dos cidadãos. Como capitalizar estes talentos na gestão dos assuntos públicos?

Existe a tendência para considerar que apenas a descentralização autárquica é descentralização. Tudo o que envolve gestão pelo Estado é excluído do campo da descentralização. Talvez tenhamos contribuído para isso quando reproduzimos a distinção da teoria administrativa francesa entre descentralização e desconcentração. Importa uma *clarificação* preliminar. Há uma forma de *desconcentração burocrática*, mera transferência de competências entre escalões territoriais, que não constitui descentralização: é quando, por exemplo, se concede a um Governador Provincial ou Administrador de Distrito competência para nomear funcionários.

Já é diferente quando a desconcentração, sem ser electiva, porque os dirigentes são nomeados, é, no entanto, largamente participativa. Ela pode assumir diferentes formas e os crescentes poderes dos conselhos consultivos (ou conselhos locais) representam um caminho promissor. Para tal, muito contribuiu o precedente criado pela legislação progressista adoptada em matéria de terras, florestas e fauna bravia, pescas, minas e meio ambiente, que consagram o papel das comunidades na gestão dos seus recursos. Assim, importa desdobrar o conceito de desconcentração em dois sub-conceitos: desconcentração burocrática e *descentralização administrativa participada*.

Não se trata de mero exercício semântico: é que, enquanto a desconcentração burocrática visa melhorar a eficiência da administração enquanto tal, a descentralização administrativa participada é um exercício de cidadania. Em última análise, é o caminho para a democracia com todos os seus conteúdos. Primeiro, participação associada à competência crescente; numa segunda fase, a escolha democrática electiva.

Os Conselhos Consultivos já se tornaram em órgãos com duas funções: consultivos nas matérias de competência central e decisórios nas matérias que envolvem interesses próprios, como foi o caso das decisões relativas aos “7 milhões”. Nada impede que o processo de escolha dos seus membros se desenvolva para modalidades cada vez mais democráticas, incluindo as eleições, que não precisam de ser custosas e podem ser feitas como, já se fez, em reuniões abertas e salvaguardada a livre escolha como, por exemplo, o voto em urna.

A combinação de poderes com recursos torna eficaz a democracia local. Sem entrar nos méritos do processo de alocação de prioridades dos “7 milhões”, possíveis irregularidades na atribuição, pude constatar, numa visita que fiz a 33 lugares no Sul, Centro e Norte, que o poder de disposição de recursos teve dois efeitos: dar um sentido de utilidade à participação – ter meios para implementar decisões vitaliza as organizações; mais importante, identifica os cidadãos com o Estado; os dinheiros públicos são também para nós e não apenas para “eles”, para a administração! Esta forma de participação dos cidadãos na gestão pública constitui também uma modalidade de descentralização.

Uma palavra sobre a administração de proximidade: o distrito apareceu durante um certo tempo como o salto necessário, unidade-base da planificação territorial. Nada aconselha de momento uma modificação desta estratégia ainda por implementar completamente. Mas urge ir mais além.

O Posto Administrativo, concebido na gestão colonial como um momento de controlo das populações, foi redefinido como o ponto de contacto do Estado com as populações e de prestação de serviços. Existem no país pouco menos de 400 Postos Administrativos (pese a infelicidade da designação!), o que daria uma média de 2 mil quilómetros quadrados de território a gerir. Dadas as dificuldades de comunicação, parece dever ser este o escalão a privilegiar na execução, mas também no entrosamento dos cidadãos com o Estado. O controlo popular, o acompanhamento das decisões do Estado, a dinamização da iniciativa local parecem ser mais eficazes a este nível do que ao nível do distrito que tem um território médio de 7300 km². A estrutura do Posto Administrativo deveria seguir a natureza da sua área, mas, como regra, a agricultura alimentar (pescas, onde for o caso), os serviços básicos (escolas primárias e centros de saúde) deveriam ser dirigidos por quadros polivalentes evitando-se a tentação de se colocar delegados sectoriais. Os chefes das localidades, para os quais acaba de ser aprovada uma equipa de suporte, poderiam começar por ser, antes de mais, facilitadores de processos

sociais com competência específica no desenvolvimento local, desde logo com uma formação de extensionistas. É por fazer coisas concretas que se afirma e se legitima o poder.

Até aqui estamos a falar de órgãos, instituições do sistema formal de organização dos poderes públicos. Ora, a descentralização pode ser vista como mero exercício de transferência de poderes dentro da máquina pública, central e autárquica, despida da sua carnalidade que são as pessoas. Essa é uma visão possível. Porém, se consideramos a descentralização como um sistema que envolve autarquias, modalidades mais abertas da sua criação, como as autarquias sob demanda e formas intermédias como pré-autarquias, participação cidadã nas decisões dos órgãos locais do Estado, é imperativo olhar para as *comunidades* como a base originária do Estado enquanto *res publica*.

CAIXA 1 QUE MIL MUSSAPAS DESABROCHEM

Bem longe dos lugares onde vivo, no meio do distrito de Sussundenga, avisam-nos que estamos a chegar. Olho espantado para campos geometricamente lavrados por bois, onde cresce uma planta desconhecida e bem verde. É cevada, dizem-me, produzida aqui e destinada à produção das fábricas de cerveja. Foi feito um contrato e a produção é escoada regularmente. Já à entrada da aldeia de Mussapa, vejo à direita um grupo de camponeses, maioritariamente senhoras, sentado sob uma árvore a trabalhar descascando e desbastando e vergando ao fogo troncos de uma madeira branca. Com eles, uma pessoa de pele clara que ensinava a preparar o que nos apercebemos serem cangas de bois. Parámos. Era um membro de uma organização americana, a *Tillers Association of America*, lavradores organizados na modalidade, de que já ouvira falar, de “capitalismo social”. São empresas de agricultores e camponeses operando segundo as regras do mercado, mas distribuindo os resultados entre os sócios trabalhadores, próximas do modelo cooperativo, mas com inúmeras modalidades. No conjunto dos Estados Unidos e Canadá representariam cerca de 25% da economia. O seu ramo internacional destaca membros, muitos deles reformados, para trabalhar com camponeses de outros países. Enquanto vamos para a sala de reuniões, o grupo continua a trabalhar e no fim apresenta o resultado do trabalho.

Ao lado do local de reuniões, que era a escola, vejo um monte de pedras e tijolos. São a contribuição da população para a construção de mais uma sala de aulas. Na reunião está presente um representante de uma ONG. Originário de Inhambane, veio trabalhar por conta da ONG e fixou-se no local. Os dirigentes locais têm uma preocupação: melhorar a vida da população. O chefe da localidade tem uma motorizada que usa para acompanhar a utilização dos sete milhões que se faz em comunidades ainda distantes do local. O professor, um enorme e escuro mocetão, cheio de confiança e energia, fala dos planos e da confiança em si próprios. O líder comunitário diz que a divisa ali é trabalhar: quem trabalha recebe ajuda, quem fica de lado, fica. *Wassala, wassala*, dizia-se nas marchas longas durante a libertação. Quem fica, fica. Referem o papel do senhor Gomes, um empresário local., também presente na reunião.

O senhor Gomes, contam, já trabalhou em vários locais da província, incluindo no Estado, e resolveu vir melhorar a vida dos seus conterrâneos. Em Mussapa existe um curso de água de pequeno caudal mas permanente e com significativa diferença de nível, quase uma cascata. Lembrou-se que havia numa antiga empresa estatal abandonada, uma velha moagem sem motor, conta-nos a nosso pedido e com relutante modéstia. Decidiu utilizar a energia motriz da água. Fez os desvios necessários e instalou uma pequena comporta manual que desvia a água para a moagem. Cobra um tanto por quilo moído, mas quem não pode pagar não paga. Depois veremos... Não se queixam nem pedem nada. Só mostram o que fizeram. O entusiasmo dos dirigentes é tão grande que nos contagia. Lá vamos, sacrificando o resto do programa do dia.

Corrijo, não sacrificando nada, aprendendo, já no ocaso da vida, uma lição, diria um curso completo de cidadania e de gestão. A bondade e o amor pelos outros – que há de mais nobre na cidadania, a solidariedade internacional, internacionalista dizíamos outrora, o contar com as próprias forças, a solidariedade da comunidade, a confiança no futuro.

A Constituição de 2004 já lhes dá enquadramento constitucional ao consagrar a noção de domínio público comunitário. Estas “autarquias naturais”, repositórios evolutivos dos valores culturais e da prática de participação da governação moçambicana, têm de ser reconhecidas, desenvolvidas e articuladas com o sistema político nacional. Uma lei das Comunidades teria em conta o seu papel institucional, mas também o seu papel no desenvolvimento, na difusão dos cuidados de saúde primários, na prevenção das calamidades, mas também na melhoria da produção agrícola, conhecimento dos mercados, geminação de sementes, tracção animal, conservação de alimentos, preparação da comercialização.

Temos, assim, que a descentralização deve ser vista como um *continuum* que vai desde as comunidades às autarquias, das representações do Estado ao nível da localidade até ao nível da província.

Finalmente algumas reflexões sobre o próprio processo de descentralização:

1. A descentralização, assim como a concebemos, como uma visão sistémica que incorpora as práticas já em curso e lhes dá coerência e visão global, acaba por constituir uma peça de uma paulatina refundação do Estado.
2. Pegar no conjunto da *polity* para a compreender, identificar as interações, buscar sinergias, aproveitar potencialidades ocultas é um exercício complexo, mais de entendimento do que de acção. Como no judo, o segredo está em aproveitar a força existente e ajudá-la a canalizar (como se diz modernamente, *steering not rowing*, guiar o leme mais do que fazer força a remar).
3. Tal constitui no essencial uma nova forma de fazer as coisas: enquanto a forma tradicional de elaborar estratégias dá ênfase aos planos operacionais e às metas, esta nova forma dá mais ênfase à compreensão dos processos e à sua delicada condução.
4. Do ponto de vista processual, significa lidar finamente com realidades muito diversas, quer do ponto de vista da máquina administrativa quer sobretudo da sua base societal. Culturas diversas subjazem à aparente uniformidade presente nas apresentações formais e nas grandes reuniões. Todos sabemos que a verdadeira reunião se passa fora, nas visões, nas interpretações certas e erradas ou nas visitas às aldeias e comunidades, depois de os visitantes saírem.

5. Isso implica um processo conduzido por administradores públicos, conhecedores dos procedimentos e das leis mas abertos sobre a sociedade e dotados dos instrumentos que, entre outras, a sociologia oferece para a compreensão das sociedades e dos grupos. Uma geração de novos quadros deve ser formada a partir do existente, capaz de conduzir o processo. A garantia do seu sucesso está mais na qualidade, na capacidade, no empenho, na sua compreensão das sociedades e da busca da solução válida naquele lugar, do que apenas num texto legal ou num guião. Vasto programa!

CAIXA 2 EM CHICOMO, OUVIR PARA GOVERNAR

O caminho da sede do Posto Administrativo de Chicomo no distrito de Massinga, ainda é longo. Vamos assistir à elaboração do plano da localidade. A metodologia nasce num projecto financiado pela GTZ. Tomam a palavra os porta-vozes dos grupos. Alguns vêm de longe. Fala o responsável da agricultura, o da ordem e segurança, o das escolas e hospitais, outros. Articulam eloquentemente e de forma pensada os seus problemas, como só sabem fazer os camponeses que têm tempo para pesar e pensar.

E aqui duas surpresas: a primeira, os chefes dos grupos falam dos problemas e das soluções que estão a implementar. A segunda, os funcionários, tomam nota e asseguram que todos os assuntos sejam tratados segundo uma lista de questões identificadas na reunião anterior. De vez em quando alguém intervém para recordar que determinado ponto referido em reunião anterior ainda não foi abordado. Os funcionários escutam, tomam notas.

Em toda a reunião, os funcionários que eu vira na sede do distrito atrás de secretárias pareciam transformados. Ouviam com respeito, quase ternura, e certificavam-se de que era bem isso que estava ser dito. Para registar nas suas notas. Não havia chefes a “dar orientações”.

No fim, um balanço geral. Todos ouvem as experiências dos outros. É um curso. É nesse momento que os dirigentes do Estado comentam, apoiam, sugerem outros caminhos, recolhem ideias para os planos. Era a descentralização administrativa participada em acção, era o buscado papel facilitador do Estado, era a articulação Estado/cidadão. Moçambique está a mudar.

Que desafios específicos enfrenta um processo de descentralização:

O primeiro desafio é passar a ver a descentralização como processo que vai para além de mudanças entre escalões no seio do “aparelho” administrativo, e olhar para a administração como algo que se insere nos cidadãos, com eles trabalha e nas comunidades se enraíza.

O segundo desafio é o superar os legítimos receios de fragmentação que todas as descentralizações implicam através de um pensamento criador e acção ousada.

O terceiro desafio reside na capacidade das estruturas intermédias como os Governos Provinciais de passar para uma função de apoio, supervisão e delegação dos escalões inferiores agora que no essencial realizaram a sua primeira missão

histórica de preencher o vazio administrativo e manter a administração em funcionamento. O mesmo se pode dizer das estruturas distritais.

O quarto e maior desafio é saber se o discurso presidencial de empoderamento das comunidades por via dos mecanismos financeiros será capaz de -- mesmo se gradualmente -- vencer o peso da mentalidade dirigista.

Finalmente, processos desta dimensão não podem ser encetados sem consensos, ambiente, meios e determinação.

“TRANSFORMAÇÕES SEM MUDANÇAS?”

OS CONSELHOS LOCAIS E O DESAFIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha | Aslak Orre

INTRODUÇÃO¹

As reformas políticas desencadeadas na maior parte dos países da África subsaariana nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 podem ser vistas num contexto mais vasto da chamada terceira vaga de democratização (Huntington, 1991). Com efeito, entre os anos 1970 e 1990, assistiu-se a mudanças importantes no que se refere a regimes políticos em diferentes partes do mundo, nomeadamente a queda de regimes autoritários do Sul da Europa nos meados dos anos 1970, a substituição das ditaduras militares por governos civis eleitos na América Latina a partir dos finais dos anos 1970 e meados dos anos 1980, o colapso dos regimes comunistas da Europa do Leste nos finais dos anos 1980, a constituição de 15 repúblicas pós-soviéticas em 1991, na sequência da queda da URSS, o declínio de regimes de partido-único na África subsaariana e alguma tendência de liberalização de alguns países do Médio Oriente nos anos 1990 (Carothers, 2002: 5).

Relativamente a Moçambique, essas reformas políticas foram marcadas essencialmente pela introdução da nova Constituição da República em 1990 e pelo fim da guerra civil em 1992, culminando com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, o que permitiu a abertura do espaço político e a criação de novas instituições. Considerado como caso de sucesso, por ter conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz como também de um regime de partido único para um regime multipartidário, Moçambique embarcou, desde os meados dos anos 1990, no processo de criação e consolidação de instituições democráticas. Mas, se é

¹ Este artigo foi essencialmente elaborado com base no trabalho de campo realizado no distrito de Gorongosa em Abril de 2010, no contexto do projecto de investigação intitulado “The political economy of decentralization and local state building in Mozambique”, sob a direcção de Bernhard Weimer. Uma versão mais desenvolvida do artigo fará parte do livro a ser publicado no âmbito do referido projecto.

verdade que, no âmbito do processo de transição e consolidação democráticas, o país conseguiu alguns avanços que permitiram a criação de espaços de participação para partidos políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, também não é menos verdade que os espaços criados no âmbito do processo de democratização do país parecem estar cada vez mais controlados e até asfixiados pelo sistema de partido dominante. Esse controlo apresenta-se como um desafio para o processo de consolidação democrática, e consubstancia-se, entre outros aspectos, nas sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, na instabilidade das instituições da administração eleitoral, na transformação dos conselhos locais distritais em meros espaços de consulta, na ausência de uma política e estratégia claras de descentralização, no lento processo de municipalização do país, enfim, numa aberta partidarização do Estado e o conseqüente déficit de inclusão política.

Este artigo procura analisar os desafios da institucionalização democrática em Moçambique, olhando para as dinâmicas e lógicas de funcionamento dos espaços de participação criados no âmbito do processo de democratização do país, particularmente ao nível dos distritos. O argumento principal do artigo sublinha a ideia segundo a qual o funcionamento dos espaços criados na sequência do processo de democratização é estruturado pelas dinâmicas do sistema de partido dominante. O argumento é desenvolvido em dois momentos. Num primeiro momento faz-se uma análise das dinâmicas do processo de transição política dos anos 1990 em Moçambique e o regime que resultou desse processo; num segundo momento o artigo procura olhar para a constituição e funcionamento dos espaços de participação criados na sequência do processo de democratização, particularmente nos distritos.

TRANSIÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE: DINÂMICAS E CONFIGURAÇÃO DO CAMPO POLÍTICO

Diferentemente do que aconteceu em muitos países da África subsaariana, a transição política em Moçambique nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 esteve profundamente ligada ao fim da guerra civil. Com efeito, os acordos de paz assinados pelo governo da Frelimo e pela Renamo em 1992 colocaram as bases políticas e jurídicas que moldaram significativamente o contexto subsequente. Compostos por sete protocolos e quatro documentos (Lei 13/92), os acordos de paz, na prática, eram uma carta de transição política para Moçambique, na

medida em que tratavam não só de questões militares, tais como o cessar-fogo, a desmilitarização e a formação do novo exército, como também das bases do processo de democratização do país, nomeadamente os critérios e modalidades de formação dos partidos políticos, as questões eleitorais e a garantia das liberdades fundamentais sob o plano constitucional. Neste sentido, o processo de transição política dependia, em grande medida, do sucesso da pacificação do país, facto que teve implicações significativas na estruturação do campo político pós-transição, marcado por uma forte bipolarização política e por um lugar marginal para partidos políticos, cuja génese não esteve directamente ligada à guerra civil.

Assim, a transição política em Moçambique foi, muitas vezes, confundida com a gestão do processo de implementação dos acordos de paz. Alguns teóricos das transições políticas sublinham que se pode considerar uma transição completa quando existe um entendimento sobre procedimentos eleitorais, um governo que chega ao poder como resultado de voto livre e popular, e tem autoridade para gerar políticas, e quando o poder executivo, legislativo e judicial, saído da nova democracia, não partilha o poder *de jure* com outros órgãos (Linz e Stepan, 1996a: 3). As primeiras eleições e a formação e funcionamento das novas instituições são assim colocadas como elementos cruciais na efectivação de um processo de transição, o que não quer dizer que sejam a condição suficiente. Aliás, Linz e Stepan (1996b) reconhecem que, no período pós-transição, antes que uma democracia possa ser considerada como consolidada, ficam ainda muitas condições por estabelecer, muitos hábitos e atitudes por cultivar. Para o caso de Moçambique, o período pós-transição foi, neste sentido, elucidativo. Com efeito, se as primeiras eleições multipartidárias, em 1994, e as instituições que delas resultaram constituíram um aspecto fundamental do processo de transição política, muito teve que ser feito depois, em termos de discussão, negociação e aprovação da legislação adequada, para que as reformas levadas a cabo se tornassem efectivas (Brito, 2010). Foi o caso das sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, a revisão constitucional de 2004, as mexidas na legislação autárquica, entre outros aspectos.

DOS ACORDOS DE PAZ AO SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE

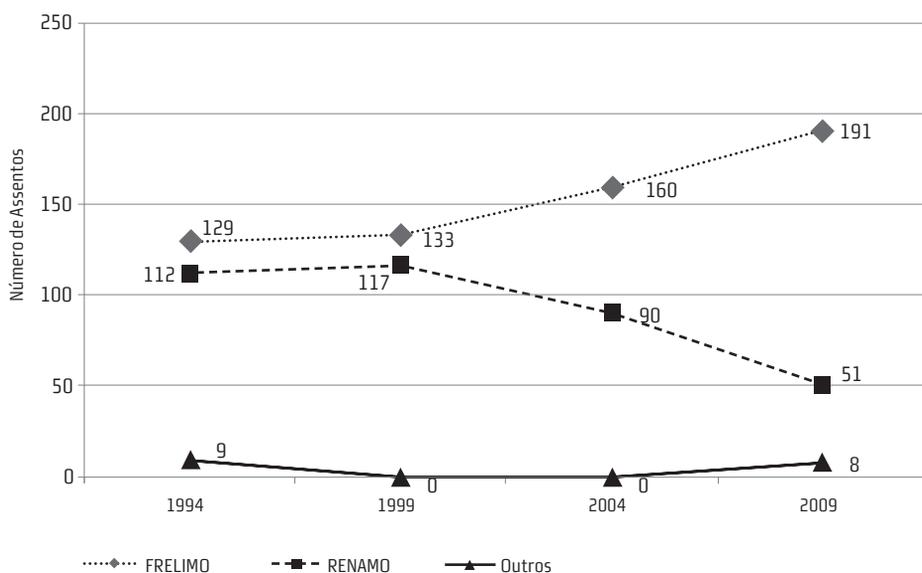
Com a gestão dos acordos de paz e a trajectória política pós-independência como pano de fundo, o processo da transição política foi ditando a configuração e correlação de forças no campo político. Após dois processos eleitorais (1994 e

1999) em que a Frelimo e a Renamo mantiveram um relativo equilíbrio em termos de resultados eleitorais, o cenário mudou significativamente a partir das eleições de 2004, em que a Frelimo se foi afirmando cada vez mais como partido dominante e a oposição foi tendo um espaço cada vez mais reduzido. Vários factores concorreram para este cenário, sendo, entre outros, a revitalização das estruturas partidárias da Frelimo no meio rural, particularmente com a chegada de Guebuza à direcção do partido em 2002 (Brito, 2010), a construção e consolidação de alianças político-partidárias com seguimentos outrora favoráveis à Renamo como, por exemplo, os chefes tradicionais, a utilização da burocracia e recursos estatais para fins partidários por parte da Frelimo, implicando um Estado cada vez mais ao serviço do partido no governo. Todavia, estes factores não podem ser vistos de uma forma isolada, na medida em que a predominância da Frelimo e a redução do espaço para a oposição política têm também a ver com a erosão interna das estruturas partidárias da própria Renamo, o maior partido da oposição, consubstanciada na fraca e quase inexistente institucionalização do partido e num acentuado autoritarismo e clientelismo na gestão partidária. Assim, num contexto de fraca separação entre o Estado e o partido no poder, a chegada do Estado a zonas onde a Renamo, no passado, teve um apoio considerável, traduziu-se igualmente na perda de alianças político-estratégicas por parte da Renamo e na implantação e fortificação da Frelimo a nível local.

Neste contexto, tal como o gráfico 1 sugere, a Frelimo foi-se estabelecendo como partido dominante. Existe, em ciência política, uma vasta literatura sobre sistemas de partido dominante (Sartori, 1976; Carbone, 2007; Carbone, 2003; Ronning, 2010) – um dos aspectos característicos de alguns sistemas políticos na África subsaariana, no período pós-transição dos anos 1990. Tal como Ronning (2010) sublinha, sistema de partido dominante significa um sistema em que, apesar de haver eleições mais ou menos competitivas, o partido no poder domina e os partidos da oposição tendem a enfraquecer de eleições em eleições e o partido no poder frequentemente comporta-se com um certo grau de auto-suficiência e arrogância, o que contribui para a apatia dos eleitores e a abstenção (Ronning, 2010). Além disso, o partido no poder tem uma grande influência sobre a comissão eleitoral, o que limita o campo de jogo eleitoral e favorece fraudes eleitorais. Neste contexto, as eleições constituem um instrumento de perpetuação de uma governação semi-autoritária (Ronning, 2010). Alguns autores como Sartori (1976), Carbone (2007) consideram que é importante distinguir partidos dominantes de hegemónicos. Neste sentido, partido dominante é aquele que conquista consecutivamente o poder através de eleições genuínas em que os partidos da oposição

simplesmente não conseguem modificar a preferência dos eleitores (Carbone, 2007). Diferentemente do partido dominante, o hegemónico conquista o poder num contexto de fraca competição eleitoral e inexistente possibilidade de alternância política. Partido hegemónico é, assim, tido como sinónimo de partido dominante autoritário (Carbone, 2007). Neste artigo, o conceito de sistema de partido dominante é usado na sua versão de dominante autoritário, isto é, como sinónimo de partido hegemónico.

GRÁFICO 1 MANDATOS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE 1994 A 2009



Neste contexto, a Frelimo foi capturando cada vez mais o Estado através da implantação/revitalização das células do partido nas instituições públicas, facto reforçado particularmente a partir do IX Congresso realizado em Novembro de 2006, em que a militância activa nos locais de trabalho passou a ser obrigatória para os membros, especialmente para aqueles que exercem algum cargo de chefia nas instituições estatais a todos os níveis.

SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O sistema de partido dominante não só sufoca a competição eleitoral como também enfraquece os poderes legislativo e judiciário, como resultado, por um lado,

de um forte presidencialismo e, por outro lado, de um controlo do parlamento e dos tribunais através da maioria parlamentar e da nomeação dos juizes. Por conseguinte, o sistema de partido dominante tende a acentuar a intolerância e a exclusão políticas e a manter o funcionamento das instituições refém da agenda política do partido no poder, facto que dificulta sobremaneira o processo da institucionalização da democracia. Neste sentido, pode-se considerar que, em Moçambique, as transformações políticas no âmbito da “transição democrática” não foram capazes de trazer mudanças significativas nas lógicas de funcionamento das novas instituições. Em muitos casos, a hegemonia política da Frelimo retira transparência, abertura e inclusão no funcionamento das instituições públicas, tornando-as, em muitos aspectos, semelhantes ao que eram durante a vigência do regime de partido único, com consequências para a participação política em geral. Como Brito (2010) sublinha na sua análise sobre a transição política em Moçambique: “depois de quase duas décadas de ‘transição democrática’, a situação de Moçambique pode-se resumir assim: uma participação eleitoral inferior a 50% nas duas últimas eleições gerais, uma maioria qualificada de mais de dois terços para a Frelimo, partido no poder desde a independência, a residência do chefe da Renamo, principal partido da oposição, cercada pela polícia, na sequência do anúncio das manifestações...” (Brito, 2010: 6).

A transição política em Moçambique resultou, pois, no que alguns autores qualificam de “anocracia”, caracterizada pela “concentração e ausência de separação de poderes, corrupção endémica, clientelismo exacerbado, vazio de programas políticos, anemia dos aparelhos administrativos, fraudes eleitorais repetidas, fraca legitimidade das instituições...” (Pérouse de Montclos, 2010: 11). Todavia, é importante referir que cenário semelhante se verifica igualmente em outros países da África subsaariana que desencadearam processos de transição política nos anos 1990. Assim como Pérouse de Montclos afirma, as “transições democráticas” na maior parte dos países da África subsaariana resultaram hoje em “anocracias” (Pérouse de Montclos, 2010). No dizer do autor, “no resto do continente, assiste-se mais à consolidação de regimes que não são nem verdadeiramente ditaduras militares, nem verdadeiramente democracias parlamentares”. Relativamente a Moçambique, embora existam elementos importantes de um regime democrático, como por exemplo, um espaço político para os partidos da oposição, uma sociedade civil relativamente independente, continuação de reformas políticas, bem como eleições regulares e uma constituição impregnada de princípios e valores democráticos, o país parece apresentar ainda um sério défice democrático cristalizado numa fraca representação dos interesses dos cidadãos, baixos níveis de

participação política, baixo nível de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado, particularmente nas instituições da administração eleitoral e de justiça.

O que é interessante verificar nesses países é a maneira como a trajetória sócio-política de cada contexto estruturou a natureza das instituições criadas no âmbito do processo da transição política. Para o caso de Moçambique, por exemplo, o funcionamento dos governos e parlamentos saídos das sucessivas eleições, desde 1994, foi em grande medida influenciado pelo contexto político precedente de partido único e de correlação de forças no âmbito da guerra civil. Por conseguinte, notou-se, em muitas dessas instituições, pouca abertura, pouco diálogo e fraca inclusão política. No que se refere ao parlamento, por exemplo, as lógicas do passado de confrontação militar entre os ex-beligerantes, muitas vezes, persistiram na maneira como a própria instituição foi funcionando. O mesmo se diga dos órgãos da administração eleitoral, nomeadamente, a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral.

A nível local, a trajetória sócio-política, associada ao sistema de partido dominante, tornou os espaços criados no âmbito do processo da descentralização administrativa, nomeadamente os conselhos locais, menos abertos ao diálogo e à inclusão política, o que, de alguma forma, reflecte o fraco grau de institucionalização da democracia. Por institucionalização da democracia entende-se aqui o processo pelo qual as instituições, as normas, os procedimentos criados no âmbito da “transição democrática” se transformam em atitudes, hábitos e práticas que estruturam o agir dos actores do jogo político no seu dia-a-dia (Schedler, 1997; Schmitter, 1995). Esta realidade torna-se mais perceptível quando se analisa as dinâmicas da constituição e o funcionamento dos conselhos locais.

CONSULTA E PARTICIPAÇÃO NUM CONTEXTO DE SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE: O CASO DOS CONSELHOS LOCAIS

Um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição e institucionalização dos chamados conselhos consultivos.² Inicialmente associados às experiências de planificação participativa na região norte do país, nos finais dos anos 1990, os conselhos

² Neste artigo, usamos os termos conselhos consultivos, conselhos locais e IPCCs como sinónimos.

consultivos vieram a ter mais tarde um enquadramento jurídico-legal, no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) aprovada em 2003 (Lei 8/2003). Apesar disso, na maior parte dos casos, a constituição dos conselhos locais data apenas de 2006, num processo muito ligado ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIL), hoje conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Tidos como espaços de participação e consulta comunitárias, os conselhos locais foram constituídos e desenvolveram-se num contexto político profundamente marcado pelo sistema de partido dominante, que condicionou não só o processo da sua constituição como também o seu funcionamento e natureza. Este contexto, consequentemente, tem implicações no alargamento da base de participação a nível local, na medida em que esta última fica muito circunscrita à dinâmica de implantação das bases do partido dominante. Este facto torna-se mais evidente quando se analisa não só as dinâmicas de representatividade como também o próprio processo de participação dentro dos conselhos locais.

REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHOS LOCAIS: O DESAFIO DA INCLUSÃO POLÍTICA A NÍVEL LOCAL

Apresentados no discurso político como a ilustração de espaços de consulta e participação comunitárias, os conselhos locais são supostamente constituídos na base de uma representatividade que procura reflectir o pluralismo a nível local. Aliás, a LOLE e o seu respectivo regulamento são explícitos a este respeito ao sublinhar que “integram os conselhos locais as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial... O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores” (Decreto 11/2005). Esta ideia é retomada pelo guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais nos seguintes termos: “os membros dos conselhos locais representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse” (MAE/MPD, 2008). Neste sentido, a representatividade é assumida como um princípio da constituição dos próprios conselhos locais.

Tal como se pode constatar, quer no regulamento da LOLE, quer no guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais, não se faz nenhuma menção à representação de diferentes sensibilidades políticas dentro dos conselhos locais. Pretende-se com isso sublinhar a ideia segundo a qual os conselhos locais não são espaços de representação de interesses de partidos políticos. Aliás, o anterior guião para organização e funcionamento dos conselhos locais punha claramente esta ideia nos seguintes termos: “nenhum elemento será seleccionado para representar algum partido político; contudo, ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão de uma pessoa seleccionada por outros critérios” (MAE/MADER/MPF, 2003: 17).

Embora os dispositivos legais vigentes sobre os conselhos locais façam transparecer a inexistência de interesses político-partidários dentro destes espaços de consulta e de participação comunitárias, na prática é possível identificar aspectos importantes que cristalizam as lógicas de ocupação de espaço político dentro dos conselhos locais. Um estudo sobre experiências de participação e consulta comunitária na planificação distrital, levado a cabo em sete províncias de Moçambique em 2009, identifica quatro categorias de representantes no seio dos conselhos locais, nomeadamente “governo, autoridades comunitárias, secretários do partido Frelimo, sociedade civil no geral incluindo camponeses e pescadores, trabalhadores de saúde, educação, indivíduos influentes, líderes religiosos, representantes do sector privado, membros da OMM³, OJM⁴, ex-combatentes e outros (SAL–CDS e Massala, 2009: 16). Se se tomar em consideração que a OMM, a OJM e a associação dos antigos combatentes são agremiações de carácter político-partidário, na medida em que se trata de organizações filiadas ao partido Frelimo, pode-se dizer que a questão da representação de grupos político-partidários dentro dos conselhos locais é uma realidade. Embora a filiação partidária não seja um critério legalmente reconhecido para a selecção de membros dos conselhos locais, na prática, acaba jogando um papel de extrema importância, particularmente no que se refere à representação de grupos específicos, nomeadamente mulheres ou jovens. Relativamente às mulheres, por exemplo, alguns casos sugerem que a filiação partidária é um elemento crucial. A este propósito, falando sobre a composição do conselho local do distrito de Gorongosa, por exemplo, F. V., membro da OMM e do conselho local, dizia:

³ Organização da Mulher Moçambicana.

⁴ Organização da Juventude Moçambicana.

(...) quando a guerra começou, estive aqui em Gorongosa mas, quando as coisas começaram a aquecer, fui para Beira como deslocada ... nessa altura, na vila de Gorongosa, só havia sofrimento, as pessoas sofriam muito ... as pessoas não podiam ir às machambas porque era perigoso por causa da guerra. Voltei para Gorongosa quando a guerra terminou. Quando voltei, alguns anos depois, comecei de novo as minhas actividades de OMM. Eu sou filha da Frelimo. Entrei na OMM logo depois da independência. Foi o secretário da Frelimo aqui em Gorongosa que me puxou para a OMM ... depois eu puxei também outras mulheres. Hoje somos muitas aqui em Gorongosa ... mesmo as mulheres que estão nos conselhos consultivos aqui do posto administrativo de Nhamazi e do distrito são todas da OMM. Por exemplo, no conselho consultivo do Posto Administrativo somos 6 mulheres, todas da OMM. Não existem mulheres de outros partidos políticos nem no conselho consultivo do posto, nem do distrito.⁵

Em alguns casos, representantes de associações nos conselhos locais são também membros da Frelimo. Na percepção destes representantes, a sua condição de membro do partido no poder foi um factor determinante para a sua escolha para o conselho local. Este é o caso, por exemplo, de C. H., membro da Associação de Camponeses e Criadores de Gado Bovino e Caprino no distrito de Gorongosa:

Eu sou membro do conselho consultivo do distrito e do fórum local de Tambarara, aqui na vila sede. Sou membro desde o ano passado de 2009 ... sou membro activo da Frelimo e isso ajudou muito para eu ser escolhido para ser membro do conselho consultivo e do fórum ... aqui em Gorongosa, a Frelimo está a ganhar muitos membros ... mesmo a população do mato está a passar para a Frelimo. Na selecção dos membros dos conselhos consultivos não era a população a escolher e por isso são todos membros da Frelimo ... mas agora, parece que as coisas vão mudar ... estão a dizer para pormos mais membros da população.⁶

O processo de constituição dos conselhos locais é, assim, em grande medida, estruturado pela dinâmica do sistema de partido dominante, em que a ligação com o partido no poder se transforma num elemento importante para a selecção dos membros. A este propósito, é interessante verificar como a ligação que as lideranças de duas associações de camponeses no distrito de Gorongosa têm com a Frelimo condiciona a representação de cada uma das associações dentro dos conselhos consultivos do Posto Administrativo e do Distrito. Trata-se da associação dos camponeses de Nhabirira e da associação dos camponeses de Nhauranga.

Embora as duas associações se localizem num e noutro lado da serra da Gorongosa, elas têm trajectórias sócio-históricas diferentes. A primeira – associação dos camponeses de Nhabirira – é composta maioritariamente por ex-guerrilheiros da Re-

⁵ Entrevista com F. V., Gorongosa, 14 de Abril de 2010.

⁶ Entrevista com C. H. J., Gorongosa, 15 de Abril de 2010.

namo, que cultivam a terra que esteve durante vários anos sob o controlo da Renamo. A segunda associação – a associação de Nhauranga – é composta maioritariamente por pessoas que durante a guerra civil estiveram nos centros urbanos da região, tais como Beira, Dondo, Chimoio e Tete, na condição de deslocados. Diferentemente dos seus pares da associação dos camponeses de Nhabirira, que estiveram nas matas durante a guerra civil e, por isso mesmo, distantes do Estado durante vários anos, os membros da associação de Nhauranga nunca perderam o contacto com o Estado e muitos deles são, de facto, membros da Frelimo. As duas associações gerem dois sistemas de regadios e cultivam extensas áreas agrícolas nas encostas da serra da Gorongosa. Com 58 membros cultivando uma área de cerca de 64 hectares, a associação de Nhabirira não tem representante em nenhum escalão dos conselhos consultivos do distrito de Gorongosa. Contrariamente, a outra associação – de Nhauranga – que conta com 28 membros – está representada no conselho consultivo distrital, através do seu presidente, ele próprio antigo combatente e membro da Frelimo, tal como mencionou nas suas palavras:

(...) eu nasci aqui em Gorongosa e tenho 63 anos. Durante a guerra estive no Chimoio e regresssei para Gorongosa em 1994. Sou antigo combatente, membro da Frelimo ... dois anos depois do meu regresso do Chimoio, eu e outros camponeses fundámos esta associação e, em 2003, com a ajuda da FAO, foi construído o nosso regadio. Sobre o conselho local, eu sou membro desde 2003 ... isso aconteceu assim: naquele ano [2003] eu estava em Tete e fui escolhido pelo administrador para ser membro do conselho consultivo do distrito ... quando voltei de Tete, disseram-me que fui escolhido para ser membro do conselho consultivo ... lembro-me que, naquela altura, muitos foram escolhidos pelo administrador. Hoje a nossa associação funciona bem e até já apresentámos um projecto que foi financiado pelos 7 milhões. A associação recebeu 125 mil meticais ... o projecto foi aprovado pelo conselho consultivo do distrito (...).⁷

A dinâmica da constituição dos conselhos locais está também ligada à maneira como os actores locais, nomeadamente os administradores distritais, se apropriam e interpretam a legislação referente à governação local. Assim, por exemplo, no que se refere à representatividade da mulher (mínimo 30%), pouco ou quase nunca se questiona sobre o grupo de proveniência dessas mulheres, facto que muitas vezes resulta na quase exclusiva presença de mulheres provenientes da OMM, tal como ilustra o caso de Gorongosa acima mencionado. Em outros casos, nota-se um esforço em incluir nos conselhos locais representantes religiosos, particularmente das igrejas presentes a nível local. Mas, mesmo nestes casos,

⁷ Entrevista com D. N., Gorongosa 14 de Abril de 2010.

é interessante verificar a maneira como a selecção desses representantes é condicionada pelas lógicas de sistema de partido dominante. No caso de Gorongosa, os dois pastores seleccionados para o conselho local do distrito são membros do partido Frelimo e disseram terem sido chamados para fazerem parte do conselho local pelo próprio administrador distrital, tal como um deles contou:

(...) sou pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique desde 1969. Quando a independência chegou em 1975, eu estava aqui em Gorongosa. Até 1976, estava tudo bem, mas a confusão começou em 1977 quando a Frelimo começou a fechar as igrejas. Nós tivemos que ir rezar muito longe, cerca de 12 km fora de Gorongosa. Nunca abandonei Gorongosa, mesmo durante a guerra, fiquei sempre aqui e nunca deixei de ser pastor e nunca aceitei ser membro da Frelimo ... mas as coisas mudaram em 2002. Em 2002, chamaram-me lá no partido [sede do partido Frelimo] e disseram-me: 'então, pastor, o senhor. é presidente do Encontro Fraternal [associação das Igrejas a nível local], não acha melhor ser membro do partido [Frelimo]? Nessa altura eles [Frelimo] estavam a desconfiar que eu estava para me filiar à Renamo ... Então, eu aceitei ser membro da Frelimo, porque eu achei melhor assim para mim e para os crentes da minha Igreja. E os crentes disseram-me: pastor, foi melhor assim porque isso vai facilitar a nossa vida com o partido [Frelimo] e com o governo. E em 2007, fui escolhido pelo administrador para ser membro do conselho consultivo do distrito. Nessa altura, ele disse-me: como o pastor colabora bem com a Frelimo e é presidente do Encontro Fraternal [associação das Igrejas a nível local], o senhor. vai passar a ser membro do conselho consultivo do distrito ... e eu aceitei (...).⁸

Como se pode constatar a partir do extracto de entrevista acima citado, a presença do pastor no conselho consultivo surge como estando associada, por um lado, à lógica de reforço de influência da Frelimo sobre diferentes grupos a nível local e, por outro lado, à legitimação da ideia de representatividade de diversos segmentos sociais dentro dos conselhos locais. Com efeito, não estando ligado a nenhuma Instituição de Participação e Consulta Comunitárias (IPCC) dos níveis inferiores (localidade ou posto administrativo), o pastor aparece dentro do conselho local do distrito como resultado da vontade do próprio administrador no âmbito da sua prerrogativa de “propor personalidades influentes da sociedade civil ... de forma a assegurar a representatividade dos diversos sectores” (MAE/MPD, 2008). Mas, “a representatividade dos diversos sectores” a nível local é, neste contexto, filtrada pela dinâmica político-partidária. Assim, no caso acima mencionado, por exemplo, a ligação do pastor com o partido no poder surge como um aspecto fundamental, que condicionou o seu convite pelo administrador para ser membro do conselho local do distrito. Neste contexto, a influência do partido no

⁸ Entrevista com F. A., Gorongosa, 15 de Abril de 2010.

poder sobre a constituição dos conselhos locais parece óbvia, facto que faz com que os partidos da oposição, particularmente a Renamo, considerem os conselhos locais como espaços controlados pela Frelimo. A este propósito, o presidente da liga juvenil da Renamo ao nível do distrito de Gorongosa dizia:

(...) nós nunca conseguimos ter alguém da Renamo nos conselhos consultivos. O governo diz que os conselhos consultivos são para fazer toda a gente participar na vida do distrito, mas eles [governo] não aceitam ter nossos membros lá ... só aceitam pessoas que são membros da Frelimo. Por isso, para nós [Renamo] estes conselhos consultivos são todos da Frelimo (...).⁹

Em muitos casos, a predominância de membros da Frelimo no seio dos conselhos locais pode ser entendida como o resultado de diferentes factores, particularmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização das IPCCs na figura dos administradores. Assim, existem relatos de diferentes pontos de Moçambique dando conta do processo de indicação dos membros para os conselhos locais, em que os administradores desempenharam um papel determinante no perfil dos membros seleccionados (PNGL - Centro 2007). Isto aconteceu sobretudo com os conselhos consultivos que surgiram a partir de 2006, no âmbito da implementação da LOLE e muito associados ao processo de uso do OIIL. Algumas actas das sessões dos conselhos consultivos distritais mostram claramente como os presidentes dos órgãos (administradores) procuram fazer passar mensagens político-partidárias. Por exemplo, numa das actas das sessões do conselho consultivo pode-se ler o seguinte:

Nos diversos, a senhora presidente da sessão [a administradora do distrito] exortou aos participantes da necessidade de mobilizar a população para acompanhar as crianças a vacinação. *Ainda na sua intervenção agradeceu a todos que directa ou indirectamente tudo fizeram para a vitória da Frelimo e Camarada Presidente Armando Guebuza* (Distrito de Marracuene, 2009, s/p.) (sublinhado nosso).

A dinâmica do processo da constituição dos conselhos locais mostra, assim, uma certa influência e controlo do partido no poder sobre estas instituições, enquanto espaços de participação, facto que se tem traduzido no reforço da exclusão política. Essa influência e controlo consubstanciam-se sobretudo na maneira como os próprios membros das IPCCs são seleccionados, o que traz implicações

⁹ Entrevista com I. Z. M., Gorongosa, 17 de Abril de 2010.

em termos de alargamento da base de participação a nível local. Neste contexto, à semelhança do que acontecia no período do regime monopartidário, a Frelimo continua a ser um vector fundamental de participação no espaço público a nível local, na medida em que o acesso dos diferentes grupos locais (jovens, mulheres, associações, igrejas) à representação nos conselhos locais está associado à ligação com a Frelimo. Além disso, a participação local foi sendo cada vez mais reduzida a uma simples consulta.

QUANDO PARTICIPAÇÃO SE RESUME A UMA SIMPLES CONSULTA: O DESAFIO DA TRANSFORMAÇÃO DOS CONSELHOS LOCAIS EM INSTRUMENTOS DE GOVERNAÇÃO LOCAL

Um levantamento de base levado a cabo pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), em 2009, no âmbito do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) sublinha que, numa amostra de 121 distritos, os conselhos locais foram estabelecidos a todos os níveis em cerca de 86% dos distritos (MPD, 2010). Inicialmente circunscrito a algumas províncias, nomeadamente Nampula, Cabo Delgado, Sofala e Manica, o processo de estabelecimento dos conselhos locais acelerou-se com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado e o seu regulamento em 2003 e 2005, respectivamente (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), e estendeu-se para todo o país com a introdução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local, a partir de 2006.

Desde as primeiras experiências de planificação distrital, que datam dos finais dos anos 1990, os conselhos locais foram associados ao processo de tomada de decisões a nível local. Com a aprovação da legislação sobre os Órgãos Locais do Estado, a ideia da participação dos conselhos locais no processo de desenvolvimento distrital passou a ser recorrente. Assim, quer no primeiro quer no segundo guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais, a participação aparece como um dos princípios fundamentais de funcionamento das IPCCs. No âmbito da LOLE, essa participação consubstancia-se no envolvimento dos conselhos locais no processo de elaboração e aprovação dos planos distritais, nomeadamente estratégicos e anuais (Decreto 11/2005).

Todavia, quando se olha para experiências de diferentes distritos, constata-se níveis diferentes do envolvimento dos conselhos locais na elaboração e aprovação

dos planos distritais. Relativamente aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDDs), por exemplo, um estudo recente realizado em 14 distritos do país mostra que, em alguns distritos, houve pouco envolvimento dos conselhos locais na elaboração e aprovação dos PEDDs (SAL-CDS e Massala Consult, 2009, 40). Quanto aos Planos Económicos Sociais e Orçamentos Distritais (PESODs), existe igualmente uma variação, ao longo do país, na maneira como os conselhos locais participam no processo da sua elaboração. Com efeito, embora a tendência geral aponte para o envolvimento dos conselhos locais na elaboração dos PESODs (MPD, 2010), ainda há distritos onde os membros das IPCCs não estão convencidos da sua participação efectiva no processo da formulação dos PESODs, identificando, nestes casos, as Equipas Técnicas Distritais (ETDs) como sendo os autores dos planos (SAL-CDS and Massala Consult, 2009: 44).

No que se refere à aprovação dos planos, o envolvimento dos conselhos locais também varia bastante. Em muitos casos trata-se mais de validação dos PESODs do que propriamente da sua aprovação. Mesmo assim, nem todos os PESODs são validados pelos conselhos locais distritais em todos os distritos. Por exemplo, no levantamento de base acima referido feito pelo MPD, constata-se que, “numa amostra de 125 distritos, 105 distritos (84%) indicaram que tiveram o PESOD-2008 validado pelo CCD” (MPD, 2010, p. 47).

Se é verdade que a questão da participação está muito associada ao papel dos conselhos locais no processo de governação local, também não é menos verdade que a dinâmica da institucionalização e funcionamento das IPCCs tem vindo a mostrar uma cada vez maior redução da participação a uma simples consulta. Aliás, a este propósito, é interessante verificar a maneira como se foi passando de conselhos locais de natureza mais deliberativa (particularmente no âmbito das primeiras experiências de planificação distrital participativa) para conselhos locais fundamentalmente de carácter consultivo. Com efeito, se no âmbito do regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado os conselhos locais ainda tinham espaço para a aprovação de algumas matérias a nível distrital, nomeadamente do plano de actividades e do respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital (Decreto 11/2005), curiosamente, no guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais, recentemente aprovado, a única matéria sobre a qual os conselhos locais têm realmente poder de decisão são os pedidos de concessão de financiamento de projectos de iniciativa local, que os conselhos locais podem ou não aprovar. Quanto a outras matérias, como, por

exemplo, o PESOD, o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência, os conselhos locais podem apenas apreciar e dar parecer ao governo distrital (MAE/MPD, 2008).

Como se pode constatar, a participação dos conselhos locais no processo de tomada de decisões em assuntos de extrema importância para a vida do distrito, como é por exemplo a aprovação dos PESODs e dos relatórios das actividades dos governos distritais, resume-se sobretudo a um exercício de consulta. Isso tem implicações não só na maneira como os próprios conselhos locais olham para o PESOD, como também no papel do PESOD no processo de governação local. Com efeito, embora o balanço dos planos distritais, particularmente os PESODs, esteja previsto na legislação (Art. 120, Decreto 11/2005), na prática, a discussão do processo de implementação dos PESODs parece um assunto marginal nas sessões dos conselhos locais. Por exemplo, uma análise das actas das sessões dos conselhos locais, feita com base em 223 actas, referentes a 2007, correspondentes a 75 distritos, mostra que apenas em 36% das actas analisadas, o PESOD aparece como tema discutido nos conselhos locais (Gonçalves, 2008: 10). Na maior parte dos casos, o assunto mais discutido pelos conselhos locais é o OIIL, aparecendo como tema discutido em cerca de 77% das actas analisadas (Gonçalves, 2008: 10). Aliás, isso reflecte-se também em algumas entrevistas feitas a membros do conselho local distrital de Gorongosa. Assim, por exemplo, perguntado sobre as actividades do conselho local distrital, um dos membros respondeu nos seguintes termos:

Quando estamos nas reuniões do conselho consultivo, o que fazemos muitas vezes é aprovar os projectos [do OIIL]. O presidente da mesa [o administrador] lê projecto por projecto e pergunta-nos se conhecemos o dono do projecto ... e nós dizemos se o dono é sério ou não. É assim que nós trabalhamos nas reuniões do conselho consultivo ... Além de aprovar os projectos, o conselho consultivo não tem outras tarefas (...).¹⁰

Assim, com base nos elementos acima apresentados, pode-se considerar que, em muitos casos, os conselhos locais têm um papel marginal não só no que se refere à elaboração dos PESODs como também no processo da sua execução e fiscalização. Este facto é uma das consequências do sistema de partido dominante a nível local, consubstanciado na tendência cada vez mais centralizadora do Estado.

As limitações que o guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais traz, em termos de participação efectiva no processo deliberativo, cristalizam

¹⁰ Entrevista com F. A., Gorongosa, 15 de Abril de 2010.

essa tendência centralizadora do Estado e contribuem, igualmente, para que os conselhos locais tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões.

CONCLUSÃO

Embora as reformas políticas ocorridas em Moçambique nos anos 1990 tenham criado novas instituições a todos os níveis, elas não trouxeram necessariamente mudanças significativas em termos de funcionamento dessas instituições. Com efeito, a estruturação do campo político saído do processo da transição política conduziu à constituição de um sistema de partido dominante, cristalizado numa cada vez maior captura do Estado pelo partido no poder, um enfraquecimento contínuo dos partidos da oposição e uma espécie de fechamento dos espaços de participação política a todos os níveis.

Olhando para os espaços de participação local criados a nível dos distritos, constata-se que a sua dinâmica de funcionamento é estruturada pelo sistema de partido dominante. Assim, a representatividade dentro dos conselhos locais é filtrada pela ligação partidária que se tem com o partido no poder. À semelhança do tempo de partido único, a Frelimo continua sendo o vector principal de participação no espaço público a nível distrital, facto que acentua a exclusão e a intolerância políticas e afunila a base de participação local. Além disso, a tendência centralizadora do Estado, muito ligada às lógicas e dinâmicas do sistema de partido dominante, faz com que os espaços criados no âmbito da democratização do país, nomeadamente os conselhos locais tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões a nível local e, por conseguinte, sejam menos usados como um verdadeiro instrumento de governação local inclusiva e participativa.

REFERÊNCIAS

- Brito, L., 2010. Le difficile chemin de la démocratisation. *Politique africaine*, 117, pp. 5–22.
- Carbone, G., 2003. Political Parties in a No-Party Democracy. *Hegemony and Opposition Under Movement Democracy in Uganda*. *Party Politics*, 9 (4), pp. 485–502.
- Carbone, G., 2007. Political Parties and Party Systems in Africa: themes and Research Perspectives. *World Political Science Review*, 3 (3), <http://adpm.pbworks.com/f/africa+party+systems+carbone.pdf> (acedido a 15 de Outubro de 2010).

- Carothers, Th., 2002. The end of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13 (1), pp. 5–21.
- Decreto 11/2005, de 10 de Junho de 2005. *Boletim da República*, I Série, nº 23.
- Gonçalves, E., 2008. Consulta e participação comunitária no processo de desenvolvimento: notas sobre funcionamento dos Conselhos Locais do Distrito. Maputo: Cooperação Suíça.
- Governo do Distrito de Marracuene, 2009. Acta da Segunda Sessão do Conselho Local 2009. Marracuene: Administração Distrital.
- Huntington, S., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lei 13/92, de 14 de Outubro de 1992. *Boletim da República*, I Série, nº 42, Suplemento.
- Lei 8/2003, de 19 de Maio de 2003. *Boletim da República*, I Série nº 20, 1º Suplemento.
- Linz, J. e Stepan, A., 1996a. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. e Stepan, A., 1996b. Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7 (2), pp. 14–33.
- MAE (Ministério da Administração Estatal)/MADER (Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural)/MPF (Ministério do Plano e Finanças), 2003. Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Guião para Organização e Funcionamento. Maputo.
- MAE (Ministério da Administração Estatal)/MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2008. Guião sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais. Maputo.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2010. Levantamento de Base - Relatório. Maputo.
- Pérouse de Montclos, M.-A., 2010. *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne ? Des transitions démocratiques dans l'impasse*. Paris: IFRI.
- PNGL – Centro, 2007. Encontro Regional Centro - Relatório do Processo. Chimoio.
- Ronning, H., 2010. Democracies, Autocracies or Partocracies? Reflections on What Happened When Liberation Movements Were Transformed to Ruling Parties, and Pro-Democracy Movements Conquered Government. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/proelit/Helge_Ronning.pdf (acedido a 22 de Setembro de 2010).

- SAL-CDS and Massala Consult, 2009. Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique - Final Consolidated Report. Maputo: MPD.
- Sartori, G., 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Havard University Press.
- Schedler, A., 1997. Concepts of Democratic Consolidation. Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf> (acedido a 10 de Outubro de 2010)
- Schmitter, Ph., 1995. Transitology: The Science or Art of Democratization? In Tulchin, J. e Romero, B., *The consolidation of Democracy in Latin America*. Boulder and London: Lynne Rienner, pp. 11–41.

DESCENTRALIZAÇÃO EM CONTEXTO DE PARTIDO “DOMINANTE”

O CASO DO MUNICÍPIO DE NACALA PORTO

DOMINGOS DO ROSÁRIO

INTRODUÇÃO

O dia 19 de Novembro de 2008, data da realização das terceiras eleições municipais, marca o regresso do *status quo* na governação local em Moçambique. Esta data constitui um revés político para a Renamo que, em 2003, tinha marcado a história política do país ao infligir uma primeira derrota eleitoral à Frelimo nos municípios da Beira (em Sofala, no centro do país)¹ e de Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala Porto (municípios situados na região costeira de Nampula, *habitat* de duas velhas elites islâmico-crioulas e portuguesas, onde se desenvolveu um sentimento identitário diferente do das elites sulistas da Frelimo, inteiramente modeladas segundo características do colonialismo português urbano do século XX)².

Este artigo tem como objectivo principal mostrar que, num sistema de partido dominante e de municípios de penúria, sem base económica e tributária, o sucesso da governação local depende altamente da vontade do poder central. Numa primeira parte analisaremos o processo político que conduziu à adopção da Lei 2/97 e à realização das primeiras eleições autárquicas de 1998. Mostraremos que os resultados eleitorais obtidos pela Renamo nas eleições de 1994 jogaram um papel determinante para a não implementação da Lei 3/94 e na adopção de uma nova lei sobre as autarquias locais, a Lei 2/97. No município de Nacala Porto, objecto do nosso estudo, a ausência da Renamo do processo eleitoral de 1998 culminou com o surgimento de uma organização da sociedade civil local (OCINA)

¹ Em Marromeu, as eleições locais de 2003 produziram uma coabitação: a Renamo elegeu o Presidente do Conselho Municipal, João Germano, com 50,01 % dos votos, e a Frelimo ganhou uma maioria na Assembleia Municipal, com 50,22% dos votos.

² Para um estudo aprofundado da vitória da Renamo nos municípios da região costeira da Província de Nampula, vide: D. M. do Rosário, *Les mairies des “autres”: Une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales. Les cas d’Angoche, de l’Île de Moçambique et de Nacala Porto*, Tese de Doutoramento em Ciência Política, Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux, Bordeaux, Abril 2009.

que, embora tenha sido utilizada pela população para mostrar o seu descontentamento em relação ao Estado-Frelimo, não conseguiu capitalizar este potencial, tendo sido capturada pela rede clientelista instalada no município, o que não lhe permitiu jogar um papel democratizador.

Numa segunda parte analisaremos a gestão municipal da Frelimo durante o primeiro mandato (1998-2003), os factores que, numa eleição competitiva, explicam a vitória da Renamo nas segundas eleições locais e as estratégias que foram depois adoptadas pelo Estado-Frelimo para recuperar, segundo Manuel Tomé, então Secretário-Geral do partido Frelimo, o município “que estava sob gestão ruïnosa e danosa por parte de pessoas que não têm instrumentos para fazer política” (*Notícias*, 13 de Fevereiro de 2009).

DA CONTROVERSA LEI 3/94 ÀS AUTARQUIAS LOCAIS

A partir de 1991, a questão da descentralização tomou dimensão e a reforma dos órgãos locais do governo foi debatida depois de uma decisão do Conselho de Ministros em Maio de 1992. A adopção de uma política de descentralização, que se esboçou com a aprovação da Lei 3/94, era necessária porque as Assembleias do Povo (de nível distrital e provincial) que existiam sob o regime do partido único tinham perdido o seu papel com a assinatura dos acordos de paz (1992) que previam a realização de eleições pluralistas. Assim, não havia, desde então, nenhum órgão intermediário eleito que servisse de ponte entre o cidadão e o Estado. E as eleições gerais de 1994 apenas reforçavam o peso da capital, não obstante o facto de os deputados dos diferentes círculos eleitorais serem, em princípio, residentes nas suas províncias.

A primeira fase do projecto de descentralização, marcada pela Lei 3/94 que criava os distritos municipais, começa em 1994 com a elaboração pelo governo do Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL) com o objectivo de reformular o sistema administrativo centralizado, pouco eficiente e desequilibrado, então em vigor. A perspectiva era estabelecer 23 distritos municipais urbanos (as principais cidades e vilas do país) e 128 distritos municipais rurais. Esta lei foi aprovada por unanimidade no fim da última sessão da assembleia monopartidária, no mês de Setembro de 1994. Mas foi uma unanimidade “não consensual” porque havia suscitado grandes objecções oriundas de vários quadrantes, preocupados não só com uma possível fragmentação do Estado, mas também com uma eventual perda do

controlo sobre os rendimentos económicos. A autonomia na gestão de recursos locais podia intensificar a competição entre as estruturas do partido ao nível central e as elites do poder local.

Do ponto de vista da divisão administrativa, os distritos municipais coincidiriam com os distritos existentes, evitando assim um novo desenho do território. O mais importante nesta lei era que tanto as zonas rurais quanto as urbanas recebiam, através da criação dos distritos municipais urbanos e rurais, o mesmo tratamento e a mesma aplicação da lei e deviam, no exercício de seu poder, manter o respeito e estabelecer boas relações com as autoridades tradicionais existentes nos seus territórios.

No plano das finanças locais, os distritos municipais beneficiariam de um regime financeiro e patrimonial próprio. Disporiam de seu próprio orçamento e as suas receitas seriam provenientes dos impostos municipais, taxas, tarifas e serviços municipais, ou de rendimentos do seu capital, em termos de bens mobiliários ou imobiliários, de participação financeira, da venda de bens patrimoniais. Este artigo parecia paradoxal, na medida em que, depois da guerra, muitos dos futuros distritos municipais estavam completamente destruídos e não tinham sequer instalações para os órgãos municipais.

Entretanto, antes que este projecto tivesse avançado para a sua concretização, uma nova fase se abriu em 1996 com a Lei 9/96, que introduziu modificações na Constituição no que diz respeito ao “poder local”, e com a Lei 2/97, que anulava a Lei 3/94 e que previa agora, no lugar dos distritos municipais, a criação de “autarquias locais”, fundamentalmente nas cidades e vilas e de forma gradual.

O EFEITO POLÍTICO DAS ELEIÇÕES GERAIS DE 1994

Nas eleições de 1994, verifica-se uma bipolarização do espaço político: a Frelimo obteve 44%³ dos votos, contra 38%⁴ da Renamo. Além da demarcação regional, também se registou uma dicotomia rural e urbana nestas eleições. As populações das cidades tinham, na sua maioria, votado pela Frelimo (59%) contra (29%) da Renamo. Embora não tão marcadamente, o voto das populações das zonas rurais era favorável à Renamo - 41% contra 40% da Frelimo. Então, foi no

³ A Frelimo ganha as eleições em todas as províncias do sul do país, Maputo, Maputo-Província, Gaza e Inhambane, com mais de 80% dos votos e igualmente nas do extremo Norte, nomeadamente Niassa (47%) e Cabo Delgado (58%).

⁴ A Renamo impôs-se em todas as províncias do centro e Este do país, nomeadamente: Sofala (79%), Manica (42%), Tete (35%), Zambézia (53%) e Nampula (41%).

parlamento que a “batalha” entre os dois antigos inimigos prosseguiu, durante quatro anos (1994-1998), sobre a reforma municipal e sobre a promulgação das leis eleitorais, devido às divergências profundas entre os dois principais partidos com a mudança do estilo de descentralização e a adopção de um sistema gradual.

Em suma, o que aconteceu entre essas duas leis de descentralização e que estiveram na base da brusca alteração verificada foram as eleições cujos resultados mostravam a grande probabilidade de a Renamo poder vir a controlar os órgãos eleitos num grande número de distritos municipais. Ora, como a Frelimo tinha obtido uma maioria absoluta na Assembleia da República, estava em condições de conduzir as necessárias mudanças legais para que tal não acontecesse e foi isso que fez.

MUNICIPALIZAÇÃO GRADUAL, OU GRADUALISMO PRODUTOR DE DIFERENCIAÇÕES SOCIAIS?

Revogando a Lei 3/94 sobre os distritos municipais (rurais e urbanos), foi aprovada a Lei 2/97. Esta lei designava como circunscrição territorial municipal não o distrito, mas as cidades, vilas e povoações sede de postos administrativos, excluindo assim uma parte do território rural e a sua população. Os cidadãos passam a estar divididos em duas categorias: uma primeira, constituída por aqueles que tinham direito de ser eleitos ou eleger seus representantes locais, e a segunda, constituída por um grande número de habitantes das áreas rurais que se viam privados do direito de voto em eleições regulares e democráticas para a escolha de seus representantes locais. Assim, fácil é de compreender a reivindicação de certos segmentos da população que, tendo votado em 1994, se queixavam de ter sido definitivamente excluídos de eleger os seus representantes locais. O facto de uns terem direito e outros não foi interpretado como sendo o regresso ao sistema centralizado de partido único, onde certas categorias, como por exemplo os líderes religiosos ou os chefes das chefaturas, não podiam votar nem ser eleitos. Ao mesmo tempo foi introduzido o princípio de “gradualismo” na criação dos municípios, em função da existência de uma série de critérios que seriam avaliados pelo governo antes de qualquer decisão.

A Renamo, que era favorável à Lei 3/94, considerava que as modificações introduzidas por esta lei eram inaceitáveis e exigia a realização de eleições em todo o país. Para a Renamo, a aplicação gradual e progressiva da lei municipal era uma estratégia da Frelimo para ganhar eleições nas suas bases urbanas. Era injustificável que as eleições tivessem apenas lugar em algumas partes do país. Reclamava pois que fossem organizadas, não em ordem dispersa, como pretendia o governo da Frelimo, mas no mesmo dia

em todo o território nacional, quer dizer, nas 23 cidades e 128 distritos do país. Por seu lado, o governo estimava que era impossível organizar as eleições municipais em todo o território, devido ao estado de destruição em que se encontrava a maior parte dos distritos e mostrava também o quanto era ilusório atribuir autonomia e competências a municípios que não teriam nenhuma capacidade administrativa e financeira para exercê-las. Para o Estado-Frelimo, também era impossível realizar eleições em todo o território, porque os recursos financeiros disponíveis eram insuficientes não só para cobrir o custo das operações eleitorais, mas também para instalar os cerca de 5 000 membros das assembleias municipais e seus presidentes em tão pouco tempo (Lachartre, 2000: 326).

A Renamo recusa as propostas do Governo e este recusa as da Renamo, o que levou ao boicote, pela Renamo, do procedimento parlamentar e à aprovação da nova Lei municipal 2 /97, sem consenso, mas pela maioria da Frelimo e pela União Democrática. Apesar da aprovação da lei, faltava ainda tomar medidas complementares para torná-la operacional.

As contradições entre a Renamo e a Frelimo alargavam-se à questão da legislação complementar para o processo eleitoral, nomeadamente a criação de uma Comissão Nacional de Eleições (CNE) e a sistematização/actualização do recenseamento eleitoral, mas também à definição do regime de tutela administrativa e financeira do Estado, ao sistema de finanças locais e do património das *autarquias* locais. No seu conjunto, os debates em torno destes assuntos no parlamento foram marcados pela grande intensidade dos confrontos entre os dois partidos e culminaram com a ameaça, que se viria a concretizar, da Renamo de não participar nas primeiras eleições municipais. Foi neste ambiente de tensão que a data das primeiras eleições autárquicas foi marcada, sem ou com a presença da Renamo e sem ou com apoio da comunidade internacional.

AS ELEIÇÕES LOCAIS DE 1998 EM NACALA PORTO: A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL?

Sem acordo entre os dois principais partidos, a data das eleições foi fixada inicialmente para o dia 27 de Dezembro de 1997, em pleno período das festas do fim do ano, acabando por ser adiadas para 29 de Maio de 1998. Manuel Tomé dizia então:

Mas se a Renamo mantiver sua vontade de não participar, nós vamos aceitar sua escolha. É a Renamo que vai perder ainda mais de sua credibilidade e as eleições terão na mesma lugar, ... não haverá deficit democrático nenhum provocado pela ausência duma

formação política nas eleições ... mas pode haver um deficit democrático se o povo não participar nas eleições ... e isto não vai acontecer (Notícias, 2 de Março de 1998).

E, num outro contexto, Joaquim Chissano, então Presidente da República, também insistia no mesmo ponto:

A credibilidade das eleições seria ditada pelos resultados ... se pouca gente participasse, podia-se questionar a credibilidade das eleições, ... mas se a vontade do povo fosse bem manifesta, as eleições iam ganhar credibilidade. Por isso, esperava que o povo tivesse bem compreendido que o processo é guiado numa forma transparente, com o desejo de construir um processo democrático baseado nas leis, nas estruturas e instituições, e por isso o povo iria participar nas eleições e vai se dirigir as urnas para dizer o que quer (Notícias, 14 de Março de 1998)

À reivindicação da Renamo e da maioria dos pequenos partidos extraparlamentares sobre o processo eleitoral juntava-se também o protesto dos muçulmanos, pelo facto de a data fixada pelo Conselho de Ministros para a realização de eleições municipais ser uma sexta-feira, o dia da reza mais importante dos muçulmanos. Estes acusavam o governo de faltar ao respeito à sua religião ao fixar a data das eleições locais num dia considerado por eles como o mais sagrado.

A ORGANIZAÇÃO DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES DE NACALA NA OPOSIÇÃO EM NACALA PORTO

Apesar do afastamento da Renamo e dos pequenos partidos, as primeiras eleições autárquicas tiveram finalmente lugar no dia 30 de Junho de 1998. A Frelimo conseguiu maiorias absolutas nas assembleias municipais e elegeu todos os seus candidatos à presidência dos municípios. No entanto, em Nacala Porto - a OCINA (Organização das Candidaturas Independentes de Nacala), dirigida por João Baptista Mussa, antigo delegado distrital da Renamo, que tinha abandonado esta formação política em função da decisão tomada ao nível central de não participar nas eleições, conseguiu eleger 11 dos 39 membros da Assembleia Municipal local.

Quarenta e cinco dias depois da publicação dos resultados oficiais pela Comissão Nacional de Eleições, e durante o processo de homologação pelo Tribunal Supremo,⁵ foram detectados *erros considerados muito graves*.⁶ Segundo o Tribunal

⁵ Entre os sete juizes conselheiros do Tribunal Supremo que analisaram o processo eleitoral municipal de 1998 para sua homologação, dois abstiveram-se e pediram a realização de um inquérito ao processo eleitoral.

⁶ Não tinham sido contabilizados 580 eleitores em Monapo, 871 em Nampula, 847 em Pemba e 488 em Quelimane.

Supremo, em Nacala Porto, para além das acentuadas diferenças entre o número de votantes e os votos expressos, os resultados de quatro mesas de voto tinham sido transferidos de um partido para o outro. De facto, os resultados intermédios, resultantes da contagem feita ao nível local, confirmam a transposição dos votos da OCINA a favor da Frelimo (CMCN, 1998a). Ora, como os votos eram da OCINA, isto podia inverter o resultado das eleições e esta teria de facto algumas centenas de votos mais do que a Frelimo, dando-lhe a maioria na Assembleia Municipal.

Se houve fraude deliberada nunca saberemos, mas o importante politicamente é compreender que os dirigentes e as estruturas eleitorais ao nível local, uma grande parte do eleitorado e alguns quadros da Frelimo ao nível local (Matsimbe, 2004) *sabiam que a OCINA eventualmente teria ganho as eleições* e que a Frelimo se tinha mantido no poder em Nacala Porto através da fraude. A Frelimo tinha-se aproveitado do seu estatuto hegemónico e da influência que exerce sobre e nas instituições eleitorais a todos os níveis para inverter os resultados eleitorais. Não obstante, a sociedade civil tinha emergido, tinha-se politizado e institucionalizado de forma a jogar o seu papel democratizador (Otayek, 2002).

Mas a OCINA acabou sendo uma oposição efémera porque o presidente desta organização foi nomeado vereador, uma estratégia das autoridades municipais que serviu para desagregar esse contrapoder associativo. A OCINA expulsa o seu presidente, acusando-o de trabalhar para a Frelimo e filiar-se a um partido político (Notícias, 6 de Março de 1999).

As relações entre a Assembleia e o Conselho Municipal não eram cordiais. O ponto da discórdia residia não no facto de o presidente do Conselho Municipal assumir um duplo papel (era responsável pela gestão municipal e Representante do Estado ao nível local), mas – e esse era o problema fundamental – na desigual distribuição da renda entre os membros da Assembleia e do Conselho Municipal (Notícias, 27 de Outubro de 1999). Segundo a Lei 2/97, as remunerações dos membros das assembleias municipais eram calculadas a partir do salário do presidente, dependente do volume de receitas cobradas no município. Para a OCINA, nada justificava que numa cidade como Nacala, onde existia um dos portos mais importantes do país, o orçamento para o funcionamento do município dependesse das subvenções do governo central. Para a OCINA, as receitas provenientes do porto deviam ser utilizadas localmente. Isso daria uma verdadeira autonomia financeira e administrativa, livrando-se assim o município das coações centrais e tornando-se Nacala Porto numa

verdadeira unidade descentralizada (CMCN, 1999). A dependência de fundos do governo central tornava o governo municipal de Nacala Porto uma extensão sua. Isto resultava do facto de a ideia de descentralização não ter sido ainda assumida pelos dirigentes da Frelimo ao nível central, que viam nela o fim da sua autoridade. Para eles a descentralização confundia-se com a desconcentração.

A FRELIMO NO PODER EM NACALA: O DUPLO PAPEL DO PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL E A GESTÃO CLIENTELISTA DO PODER

Durante todo o primeiro mandato dos órgãos locais (1998-2003), o presidente do Conselho Municipal de Nacala Porto era responsável pela gestão municipal e, ao mesmo tempo, representante do Estado. Exercia um duplo papel e era submetido a um fenómeno de exterioridade provocado pela sua subordinação ao governo central. O exercício deste duplo papel criava conflitos entre as diferentes instituições no seu domínio de competências.⁷ A oposição (OCINA) e os membros da Frelimo na Assembleia Municipal acusavam o Presidente de servir mais os interesses do governo central e seus próprios interesses do que os do município. Por exemplo, muitos pedidos feitos pelos responsáveis das unidades administrativas autárquicas periféricas para a construção de infra-estruturas sociais, como hospitais e escolas, eram completamente ignoradas, por falta de dinheiro e porque não constituíam prioridade de momento (Entrevista com Cetade Juma, 16 de Agosto de 2006). O discurso de um membro da bancada da Frelimo na Assembleia Municipal testemunha esta tendência:

Há lixo em todas as ruas, o conselho municipal deve fazer alguma coisa para resolver o problema ... Os problemas de água, de electricidade, de estradas, a falta de escolas e de postos de saúde nos bairros rurais da cidade estão longe de ser resolvidos, contrariamente às promessas feitas durante a campanha eleitoral (CMCN, 2001).

De facto, os recursos transferidos pelo Estado para o município eram geridos por uma rede *clientelista* instalada no município e que tinha ramificações na sede do partido ao nível local e usados para o pagamento de prendas e para reforçar a posição política do presidente como figura consensual do partido no seio dos notáveis locais. O Presidente do Conselho Municipal de Nacala tinha percebido que, mesmo com o aparecimento de uma nova “classe política local”, a permanência e o papel dos notáveis e a sua capacidade de mobilizar uma “memória autóctone”,

⁷ Os responsáveis dos serviços locais do Estado (Saúde, Educação, Polícia, etc.) tinham a obrigação de participar (com direito a palavra) nas sessões do Conselho e da Assembleia Municipal.

para uma “longa duração política” (Abélès, 1989: 13-14) afigurava-se capital, ainda mais porque testemunhava o peso particular do passado sobre as configurações colocadas pelas condições de acesso e de exercício do poder no plano local. J.-F. Bayart (1989: 265) escreve a propósito:

Estas organizações políticas associam as novas elites chefes e notáveis locais cuja autoridade resulta de posições sociais anteriormente adquiridas, ou conquistadas segundo procedimentos antigos, ... ou ainda oferecem aos notáveis o acesso a novos recursos e ocasiões de “demonstrar o poder”.

Assim, o território do município de Nacala Porto jogava, por excelência, o papel de lugar de inscrição territorial de carreiras políticas (Mabileau, 1994: 53). O presidente oferecia vantagens particulares, atribuindo terrenos aos notáveis e a alguns membros do partido que, por sua vez, os vendiam por altas somas e retribuía-m dando-lhe apoio político. É por isso que, para as eleições de 2003 em Nampula, entre os cinco antigos presidentes dos conselhos municipais, o único que reunia consenso por parte dos membros do partido Frelimo ao nível local e central era o de Nacala Porto. Geraldo de Brito Caetano foi, na eleição interna, eleito com 99% dos votos. Os outros, da Ilha de Moçambique, Monapo, Angoche e Nampula eram acusados de serem tecnocratas e não verdadeiros homens políticos, porque não conseguiam *gerir bem* os recursos financeiros atribuídos pelo governo central de forma a conquistar novos simpatizantes.

ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2003: QUEM VOTA POR QUEM?

Do ponto de vista político, as eleições locais de 19 de Novembro de 2003 confirmaram, apesar da taxa de abstenção de 76%,⁸ a hegemonia do partido Frelimo em quase todo o território. Mas, em Nacala Porto, a Renamo conseguiu uma maioria na Assembleia Municipal e elegeu o Presidente do Conselho Municipal.

Mas por que é que as populações da Cidade de Nacala Porto se comportaram desta maneira? Em Nacala, dos 39 assentos em disputa na Assembleia Municipal, a Renamo ganhou 23 contra 15 da Frelimo e 1 da OCINA. A Renamo, aproveitando-se da descentralização e utilizando o discurso segundo o qual “*com ela no poder, os habitantes de Nacala Porto iriam recuperar o que tinham perdido, iriam comer como antes, teriam emprego, e melhorariam suas condições de vida,*” consegue vencer as eleições locais

⁸ Quase a mesma do primeiro processo eleitoral autárquico, mas desta vez com a participação de todos os partidos políticos e grupos de cidadãos independentes.

e tomar um poder que escapava às elites locais desde sempre. Mas será que a Renamo seria capaz de responder à grande esperança dos habitantes de Nacala Porto? Não seria ela vítima do seu próprio discurso, em municípios de penúria, sem base fiscal nem tributária, e altamente dependentes do Estado central? A Frelimo, apesar de detentora de um poder hegemónico, justificou a derrota eleitoral no município de Nacala Porto como sendo resultado da fraude orquestrada pela Renamo.

TABELA 1 RESULTADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2003 - NACALA PORTO

Eleição assembleia municipal			Eleição presidente do conselho municipal		
Total de votos expressos		28.798	Total de votos expressos		28.914
% da abstenção		70,18	% da abstenção		70,06
Partidos/G. cidadãos	Votos obtidos	%	Candidatos	Votos obtidos	%
PT	230	0,86	Cesar Gabriel	1.304	5,0
OCINA	858	3,19	M. Santos	15.096	57,0
PIMO	531	1,98	G. Caetano	10.106	38,0
Renamo	15.425	57,42	Total	26.506	100,0
Frelimo	9.818	36,55			
Total	26.862	100			

FORTE STAE, 2006.

FRELIMO ACUSA RENAMO DE FRAUDE!

O primeiro secretário do partido Frelimo na província de Nampula explicou, durante a realização da terceira sessão ordinária do Comité Central do partido, que a derrota eleitoral tinha sido causada por dois tipos de factores: a) o primeiro, de ordem interna, ligado à “anarquia de certos camaradas que não tinham suficientemente trabalhado para ajudar seus camaradas candidatos a ganhar as eleições” (Savana, 4 de Dezembro de 2003); o segundo, relativo ao papel jogado pelo então candidato da Renamo e antigo director das Águas de Nacala Porto, que interrompeu o fornecimento de água à cidade três dias antes das eleições, o que levou a maioria dos simpatizantes da Frelimo a ir suportar as longas filas em busca de água em lugar de se dirigir às assembleias para votar (Domingo, 30 de Novembro 2003) pelo seu partido.

Por sua vez, Geraldo de Brito Caetano, candidato e antigo Presidente do Conselho Municipal, numa entrevista concedida à Televisão de Moçambique

(TVM) em Dezembro de 2003, justificou a derrota a partir da fraude organizada pela Renamo, que tinha mobilizado eleitores dos distritos vizinhos para votarem em Nacala Porto, e afirma:

Os resultados foram planificados muito antes das eleições. Quando algumas pessoas anunciam a vitória antes do jogo, isso quer dizer que existiam planos concretos no terreno ... Se a Renamo ganhou em Nacala Porto é porque ela fez vir pessoas de Momba, de Nacala-a-Velha, Itoculo e de Mossuril ... Os dados da nossa contagem paralela são muito diferentes dos resultados oficiais anunciados pela comissão distrital de eleições. Os números constantes nos editais em nossa disposição são completamente diferentes dos resultados oficiais, ... ninguém compreende o que se passou”.

Se considerarmos válida a hipótese de fraude evocada pela Frelimo, a questão que se coloca é saber como é que, num sistema de poder dominante⁹, o Estado-Frelimo não pôde impedir essa fraude? De facto, a Frelimo domina e monopoliza todas as instituições políticas e administrativas, incluindo as comissões eleitorais a todos os níveis.

Mas se o município de Nacala Porto tinha sido considerado pelas autoridades centrais como um dos exemplos de sucesso do primeiro processo de municipalização em Moçambique (1998-2003), o que explica a mudança de comportamento e orientação de voto neste município, desta vez em favor da Renamo? Terá sido o papel exercido pela campanha eleitoral? Ou as trajectórias sócio-políticas económicas e as relações estabelecidas ente o Estado-Frelimo e as populações e elites locais?

PORQUÊ VOTAR NA RENAMO?

EFEITOS DA CAMPANHA ELEITORAL?

Como é que se desenrolou a campanha eleitoral da Renamo, esse momento privilegiado, onde podemos observar uma mobilização significativa de recursos políticos? As campanhas são ocasiões para medir a importância dada aos temas e argumentos nacionais/locais e onde a «oferta» política que é feita aos eleitores comporta uma boa dose de solicitações deslocalizadas - momentos fortes da vida

⁹ Por “poder dominante” Carothers (2002) entende um poder fundamentalmente caracterizado pela dificuldade de se distinguir o Estado do partido no poder. Nesse sistema, o Estado, enquanto fonte de recursos financeiros, de empregos, de serviços de informação pública e com o controlo que exerce sobre a polícia, é gradualmente posto ao serviço do partido no poder. Sobre o regresso ao partido-Estado Frelimo, veja-se a carta pastoral dos padres católicos de Moçambique em <http://oficina.de.sociologia.blogspot.com/2008/06/bispos-denunciam-partidarizacao-do-Estado.html> (acedido a 26 de Junho de 2008).

política onde vemos os homens políticos implementar todos os seus recursos na batalha, mesmo os que *a priori* não fazem parte do seu modo provável (Lacam, 1998). Tudo se passa como se os eleitores estivessem dispostos a trocar os seus votos por um produto (programa, promessa, etc.) uniformizado e desligado das contingências locais» (Mabileau, 1993: 171).

Em Nacala Porto, enquanto a Frelimo e seu candidato Geraldo de Brito Caetano, que detinham o poder local, convencidos da sua experiência de governação, recorreriam ao visível fazendo referência às suas anteriores realizações,

Estruturamos e organizamos o Município. Levamos a cabo um estudo municipal de forma a comprometer os residentes. No geral para a consolidação do processo de descentralização e em particular para o desenvolvimento do Município. ... A problemática de Água, o combate a erosão, o sistema de drenagem e de alcatroamento de estradas da zona alta da cidade e das zonas periféricas são situações que foram resolvidas ... Olhando o Município de Nacala Porto em 1998 e sua trajectória de desenvolvimento até ao presente momento, podemos sem hesitar, dizer com muito orgulho, que conseguimos com sucesso cumprir com o mandato histórico do primeiro processo de descentralização. ... O nível de organização e desenvolvimento institucional, o nível de serviços prestados ao público, incluindo nos domínios da Saúde, Educação, abastecimento de Água e electricidade conheceram um progresso muito considerável (Savana, 25 de Abril de 2003).

e acrescentando outros argumentos como recurso político para se fazer reeleger:

Os residentes do Município estão connosco. Os cinco últimos anos deixaram grandes esperanças e nos engajamos a prosseguir o trabalho que começou. Não tenho nada de novo, ainda mais porque o primeiro mandato serviu para adquirir experiência de forma a encontrar mecanismos para desenvolver ainda mais o município ... Nada pode ser posto em causa em Nacala Porto. Aquele que quer ver a dinâmica do desenvolvimento deve se aproximar de nós e ver o trabalho que fizemos ... Não escondemos nada. Nossos planos de acção são visíveis em todo o lado ... Sou um candidato de consenso de todos os partidos periféricos. Os outros partidos, como a Renamo vão apresentar suas candidaturas apenas para pôr pressão, ainda mais porque têm medo de alguém que apresentou uma melhor estratégia para o desenvolvimento da região ... Nacala Porto não é bastião da Renamo. O bastião da Renamo é Maríngue ... O líder da Renamo veio aqui só para influenciar largamente nossa vitória ... Ganharemos bem estas eleições porque o partido Frelimo é o único que assegura o desenvolvimento da região (Savana, 25 de Abril de 2003).¹⁰

¹⁰ Num Relatório intitulado «Balanço da Governação Municipal-1998-2003» escrito pelo PA-DEM (Programa de AJuda à Descentralização em Moçambique) e pela Fundação Friedrich Ebert sobre o primeiro processo de municipalização, Nacala-Porto constituía um dos exemplos de gestão do solo urbano, gestão financeira, participação popular no pagamento de impostos, melhoria das condições de vida dos habitantes, etc.

Por seu turno, a Renamo engajava-se a melhorar as condições de vida das populações prometendo baixar as taxas dos vendedores informais nos principais mercados de Nacala (Savana, 2 de Abril 2004), resolver o problema de água potável, um problema estrutural ligado ao crescimento rápido da população em Nacala devido ao porto e não acompanhado pelo correspondente crescimento de infra-estruturas sociais, um problema que data da época colonial (Tempo, 18 de Fevereiro de 1973), dar emprego às populações e resolver o problema da ocupação do espaço e do solo urbano na cidade, indicando que as zonas não ocupadas e sob risco de erosão eram resultado de uma má política de gestão do solo urbano pelo governo da Frelimo (Savana, 5 de Março de 2004).

Mas o feito mais espectacular da campanha eleitoral da Renamo foi o seu investimento nas mesquitas que, segundo Manuel dos Santos, então candidato da Renamo, “*não serviam somente para a reza, mas também para fazer política – porque se analisava todo o comportamento dos dirigentes*” (Entrevista a Manuel dos Santos, 31 de Outubro de 2006). A Renamo instrumentaliza a religião, «metaforiza» e transforma a linguagem religiosa em linguagem política: inspirando-se no Corão, nomeadamente no conflito que opunha o Faraó e o enviado de Allah¹¹ (Entrevista com João B. Mussa, 12 de Setembro de 2007), a Renamo explica aos fiéis que a atitude do Estado-Frelimo, que consistia em perseguir o Islão durante os primeiros anos da Independência, era comparável à de Faraó.¹² O secretário da Frelimo em Mahelene conta como os simpatizantes da Renamo instrumentalizavam os fiéis nas mesquitas:

Este método é encontrado no sistema de Faraó-Frauna-Frelimo, inimigo do profeta Muhammad. Com este sistema, o Faraó-Frauna-Frelimo acreditava que era Deus e os outros escravos. Não acreditava em Deus, transforma as mesquitas em armazéns e escolas ..., interdita o ensinamento do Corão às crianças, proíbe o uso do cofió nas cidades. O chefe do Frauna [Samora Machel] entrou na mesquita de botas na Ilha de Moçambique

¹¹ Faraó era o adversário que se opôs ao projecto de Deus até ao fim. Recusa categoricamente obedecer à ordem de Mussa. Este não categórico inscreve-se no seguimento de uma política de opressão já existente e livremente assumida, evocando claramente a autonomia de Faraó. É ele que se opõe ao projecto de Deus e que se declara inimigo do povo de Deus, e como corolário inimigo de Allah.

¹² Num meio social muito islamizado, onde a maioria das pessoas viveu abusos e a perseguição de que o Islão foi vítima ao nível local durante os primeiros anos da revolução, onde as crianças seguem o ensinamento do alcorão nas Madrassas, e onde, por todo o lado, desde a sua infância, o conflito entre Faraó e Allah é insistentemente renovado nas crianças, a probabilidade de estas mensagens ganharem um eco muito forte é maior. Durante as minhas entrevistas em Nacala Porto, fui interpelado por uma criança de quase 9 anos, acusando-me de ser cristão e, portanto, inimigo do profeta Muhammad e dos muçulmanos.

... Sem guias de marcha e cartões de abastecimento dados pelo Frauna-Frelimo, não podíamos circular nem comer. Para nós, os muçulmanos, era o « chikiri » [pecado grave]. Allah perdoa todos os pecados, menos o «chikiri». Por isso os muçulmanos devem dizer « lailahu ilalamhu », quer dizer, nós amamos Allah e detestamos Frauna-Frelimo (Entrevista com Cetade Juma, 16 de Agosto de 2006).

De facto, a política do governo da Frelimo, durante o seu período radical marxista-leninista, tinha alienado toda a simpatia dos muçulmanos e criado uma oposição religiosa aberta ou latente contra o Estado-Frelimo. Era então necessário fugir e ir ao encontro de Reh'ma-Renamo - a lua, o libertador, o sinal da abundância e do bem-estar, da boa sorte e da missão divina. Segundo os membros da Reh'ma-Renamo em Nacala Porto, a missão da Renamo era divina. O sinal mais evidente era que, apesar das manobras da Frelimo para acabar com este partido, ele continuava a existir e a difundir a boa nova, e tinha sido ele a libertar o povo das injustiças do Faraó-Frauna-Frelimo (Entrevista com Sheikh Cepha, 15 de Agosto de 2006; Entrevista com Sheikh Tarubia, 3 de Novembro de 2006).

Para libertar o povo da prisão do Faraó-Fauna-Frelimo era necessário fazer a guerra e ela foi conduzida pela Reh'ma-Renamo. Se a Renamo não tivesse existido, nem Abdul Razaq, nem Chissano viriam aqui para fazer o que quer que seja. ... Ontem, quando a Renamo não existia, os dirigentes da Frelimo vinham aqui apenas para gozar convosco e com a religião e vos impedir de rezar. Já se esqueceram do que Samora Machel veio fazer aqui? (Entrevista com Silvestre Omar, 6 de Novembro de 2006).

A metaforização do discurso não se limitou apenas a aspectos religiosos, mas atingiu outro domínio mais sensível ainda, o da saúde. De facto, numa zona onde a água quase que não existia e onde o risco de epidemias de cólera é muito elevado, sobretudo durante a época das chuvas, o governo leva a cabo campanhas de prevenção explicando às populações sobre a necessidade de utilizar o cloro para purificar a água potável, de forma a evitar a doença (DPSN, 1999). Apesar dos esforços do Governo, esta doença provoca todos os anos centenas de mortes, sobretudo nos distritos do litoral Norte de Moçambique. Em 1999, na província de Nampula, 83% da população não tinha nem usava latrina (Notícias, 28 de Agosto de 1999).

A reunião realizada por um Sheikh local no bairro Ribaué reforça esta ideia. De facto, aquando da gestão municipal da Frelimo, os Sheikhs da cidade de Nacala Porto foram convidados a participar numa reunião no Conselho Municipal. O objectivo era informar os líderes sobre o perigo que a cólera representava e distribuir cloro de forma a purificar a água e reduzir o risco de contaminação nos seus

bairros. O Sheikh em referência, chegado ao Bairro Ribaué, chamou a população com o objectivo de lhes comunicar os resultados da reunião com o Presidente do Conselho Municipal. Afirmou que o Governo da Frelimo o tinha recebido bem, que lhe tinha dado dinheiro para apanhar o “*chapa 100*” para voltar para casa e lhe tinha dado também “*cólera*” para meter na água para a população beber (Entrevista com João B. Mussa, 12 de Setembro de 2007). Na dicção *emacua*, separam-se as consoantes e «cloro» e «*cólera*» pronunciam-se quase da mesma forma.

Foi também a confusão entre as palavras «cloro» e «*cólera*» que a Renamo utilizou para «envenenar» o Estado-Frelimo junto às populações:

Como é que a Frelimo sabe que esta doença vai chegar? Os secretários de bairro¹³ da Frelimo distribuem-vos sempre “*cólera*” [cloro] para vos matar. Como é que é possível? Existe alguém entre vocês que apanhou esta doença durante o tempo colonial? Esta doença é uma invenção da Frelimo para vos matar porque vocês são favoráveis à Renamo. É por isso que vos distribuem garrafas com *cólera* (cloro) ... Vocês vão votar em alguém que sempre quis e continua a querer vos matar? (Entrevista com Cetade Juma, 16 de Agosto de 2006).

A Renamo explorava abertamente estas crenças suscitando uma formidável campanha baseada sobre o quotidiano e sobre o religioso. Investido nas estratégias de controlo social, o religioso é tanto mais funcional quanto o seu discurso vai no sentido da justificação da ideologia do poder (Otayek, 2002: 815). Para algumas pessoas, o facto de a Renamo ter feito uma campanha discreta,¹⁴ centrada nas mesquitas em Nacala Porto, cuja população é maioritariamente muçulmana, mostrava que este partido respeitava a religião muçulmana, ao contrário do Estado-Frelimo, que tinha marcado a campanha eleitoral para o período do Ramadan. É verdade que a campanha eleitoral pode ter jogado um papel importante na explicação do voto das populações deste município a favor da Renamo, mas explicar o comportamento eleitoral destas populações somente pela via da campanha eleitoral seria cair num reducionismo impróprio e excluir um conjunto de outros factores, nomeadamente as relações historicamente estabelecidas entre as elites locais, as populações e o Estado-Frelimo.

¹³ Antigos secretários dos Grupos Dinamizadores, formalmente abolidos como órgãos do partido Frelimo, mas que sobreviveram graças ao exercício de funções político-administrativas ao nível da base. Os secretários dos Grupos Dinamizadores eram responsáveis pelo enquadramento ideológico das comunidades vivendo nas aldeias e bairros durante o período socialista.

¹⁴ Este procedimento contrasta com a atitude normal da Renamo durante os períodos eleitorais que é de fazer comícios e campanha de rua.

TRAJECTÓRIAS SOCIOPOLÍTICAS, RELIGIOSAS E ÉTNICAS EM NACALA PORTO

Para melhor compreender o voto dos habitantes de Nacala Porto a favor da Renamo nas eleições municipais de 2003, é necessário analisar as trajectórias sociopolíticas, económicas, religiosas locais.

O SENTIMENTO DE EXCLUSÃO

Os habitantes de Nacala Porto viam a Frelimo como o único responsável pela situação de desemprego e de pobreza em que se encontravam:

Muitas pessoas tinham emprego durante o período colonial na Socajú, Mogás, Cimentos de Moçambique, Cicomo, mas com a chegada da Frelimo e a instalação das comissões de gestão, tudo foi destruído e fechado... Fomos dispensados do Porto. Diziam que queriam jovens com formação mais elevada que a nossa, ... olha, nossos filhos têm formação mais avançada, mas não conseguem trabalhar no porto e nas alfândegas. São os landins que ocupam os postos, roubam dinheiro do Estado e saem com nossas filhas... O porto de Nacala participa grandemente no orçamento nacional, mas não vimos nada aqui (Entrevista com Pedro Y. Bonga, 4 de Novembro de 2006).

Trata-se aqui de uma das consequências dos desequilíbrios sociais, escolares e étnicos herdados da colonização, mantidos pela Frelimo durante a fase radical, e de novo agravados pelo neoliberalismo.

A Socajú, que empregava quase 4 000 pessoas, foi fechada. O Estado-Frelimo dizia que era devido à falta de matéria-prima, mas víamos grandes quantidades de castanha de cajú que saíam pelo porto para abastecer as empresas do sul ... A partir desse momento nunca mais saímos da miséria. Tínhamos coisas para comer e para alimentar as nossas famílias, mas agora não temos mais nada, perdemos tudo. Se quiserem podem nos matar, mas estaremos sempre ao lado da Renamo (Entrevista com Manuel A. Ibrahim, 13 de Agosto de 2006).

O descontentamento dos habitantes de Nacala Porto, sobretudo dos antigos trabalhadores das fábricas e do porto, foi um dos factores determinantes para o voto, ainda mais porque constituíam a maioria dos habitantes da cidade. Eles acusavam o Estado-Frelimo de os excluir de duas formas: primeiro recusava-se a pagar as suas indemnizações e, nos casos em que pagava, utilizava critérios obscuros no cálculo dessas indemnizações. Para eles, os trabalhadores do Sul que exerciam a mesma actividade na mesma companhia, no Sul do país, recebiam mais dinheiro:

Até hoje os antigos trabalhadores da Companhia Industrial da Matola e Cimentos de Moçambique não receberam suas indemnizações. Para aqueles que já receberam, nomeadamente os trabalhadores dos Caminhos de Ferro do Norte, é só chorar e lamentar pela desproporcionalidade das indemnizações...¹⁵ Um trabalhador no Sul de Moçambique, com as mesmos anos de trabalho, recebeu entre cinco a dez vezes mais que nós. Qual é o critério que foi utilizado para calcular as indemnizações? (Entrevista com Carlos C. Abacar, 1 de Novembro de 2006).

A GESTÃO AUTORITÁRIA DO TERRITÓRIO

O segundo tipo de queixas tinha a ver com a gestão autoritária do território operada pelas estruturas urbanas de Nacala, durante os anos 1990, nos bairros periféricos de Triângulo, Mocone e Tielela. Nesses bairros, muitas famílias de antigos residentes imigrantes vindos dos diferentes distritos vizinhos de Memba, Nacala-a-Velha, Monapo e Namapa, cuja maioria trabalhava nas fábricas de caju, na Cicomo e no porto e no caminho-de-ferro e possuía casas de alvenaria, tinham sido deslocados e colocados no bairro periférico de Mathapwé. Este é um bairro que se situa muito longe da cidade, sem transporte público que permitisse aos novos residentes deslocarem-se facilmente à cidade para trabalhar. Muitos perderam os seus empregos por não terem dinheiro para custear as despesas diárias de transporte de casa à cidade. Para além disso, a maior parte destas famílias encontrava-se, com este deslocamento, numa situação de dependência em relação aos “filhos dessas terras”, os pequenos proprietários das terras onde tinham sido instalados. Estes últimos queixavam-se também porque tinham perdido as suas machambas, confiscadas pelas autoridades municipais para a instalação das famílias recém-chegadas das aldeias e bairros comunitários (População da Aldeia Comunal de Murrupelana, 1984). Tinham, portanto, perdido, nessa ocasião, as suas principais fontes de rendimento que resultavam da colheita da castanha de caju que entrava no circuito comercial desde a época colonial.

Durante o período colonial apanhávamos a castanha de caju e vendíamos aos comerciantes “monhés” [indianos muçulmanos] que nos davam em troca capulanas e tecidos e outros produtos industriais. A Frelimo chegou e levou tudo: a terra e os cajueiros para instalar as aldeias comunais. Diziam que a terra pertencia ao povo, mas que povo? Nós não fazíamos parte do povo? A partir daí não tínhamos mais nada a trocar com os comerciantes, que de sua parte não tinham nada também nas suas lojas ... mesmo os tecidos que eram muito importantes para nós muçulmanos... Éramos obrigados a enterrar nossos mortos embrulhados com esteiras ou com nossos casacos. Era humilhante! (Entrevista com Sheikh Sumaliji, 4 de Novembro de 2006).

¹⁵ Para perceber as razões dos cálculos desproporcionais das indemnizações, ver *Xitimela*, publicação semestral dos CFM, Junho de 2001, n.º 10.

O FACTOR RELIGIOSO

Contudo, a humilhação mais dura a que foram submetidos os Muçulmanos de Nacala Porto começou, segundo os Sheikhs Amade Jamal Tarubia e Chepa, nos primeiros anos da independência com o discurso de Samora Machel e continuou com as acções de perseguição religiosa na região. De facto, em 1977, o presidente da Frelimo, acompanhado pelo então governador de Nampula, Américo Mpfumo, na sua viagem a Nacala Porto por ocasião da preparação do segundo aniversário da “Independência Nacional” e na presença de cerca de 40 mil pessoas¹⁶ convocadas para presenciar o discurso, criticou os muçulmanos, o islão e suas práticas:

(...) vou ferir a população de Nacala Porto. Mas a verdade deve ser dita, não!?!... visitei muitos países e cada país tem características particulares que podem servir de exemplo. Tomemos o exemplo da religião: ... encontrei católicos, protestantes, ortodoxos. Mas encontrei também muçulmanos que existem em todos os cantos do mundo... Temos muçulmanos também em Moçambique. Os muçulmanos comem gado, não é? ... Mas existe uma parte do mundo onde seus habitantes não comem o gado. Por exemplo na Índia, a maioria da população não come ... mas criam 400 milhões de cabeças de gado. Porquê? Porque o gado constitui uma fonte de riqueza, fonte de divisas para o país que é obtido através da venda de carne de gado, da sua pele e do leite que alimenta milhares e milhares de crianças – portanto esta população cria o gado... Noutros países encontrei Muçulmanos. Vocês sabem o que eles comem? Não sabem? É o porco, não?... Aliás, aqui me parece que... o porco é Deus, não é? Mas quando estão bêbados comem o porco. Vocês todos já comeram carne de porco... comeram carne de porco, morreram? Ficaram doentes? Não... mas ao contrário ficaram gordos e mais fortes... Nos países por onde passei e encontrei muçulmanos, encontrei-lhes a criar muitos porcos e não vi nenhum muçulmano que tenha morrido, ou ficado maluco por ter tocado um porco, mas vi um país que exporta 500 mil toneladas de carne de porco ... Essa quantidade é suficiente para desenvolver toda a província de Nampula. Gostaria que seguissem o exemplo dessa gente aí que é mais muçulmana que vocês. Isto não é apenas válido para Nacala, mas para toda a província de Nampula. Vos peço a carne de porco para exportar... Temos aqui um porco muito bonito para exportar essa carne. O porco é um animal fácil de criar e de se reproduzir. Não vão morrer, pelo contrário, terão dinheiro para construir hospitais, escolas, fábricas e assim desenvolver Nacala e vosso porto... É completa ignorância ter medo do porco. Essa ignorância é provocada pelo vosso obscurantismo... Gosto da carne de porco para vendê-la. Portanto, vou-me associar a vocês para que possamos criar o porco.... a religião é o nosso primeiro inimigo. Vamos resolver essa contradição entre nós e esse inimigo (Notícias da Beira, 9 de Julho de 1977).

Para os líderes muçulmanos locais, este discurso foi considerado como uma heresia e como um atentado à sua liberdade de praticar o Islão. Isto gerou um con-

¹⁶ Era boa parte da população adulta de Nacala Porto e vinda dos distritos vizinhos de Nacala-a-velha e Mossuril. Toda a população era obrigada a participar neste tipo de eventos, sob pena de ser considerada “inimiga” do povo.

flito de longa duração, opondo a Frelimo e alguns segmentos da população muçulmana, o que constituiu também um factor determinante do voto a favor da Renamo.

Os resultados das eleições municipais de 2003 mostram que a governação municipal exemplar da Frelimo em Nacala Porto, consubstanciada na participação popular, no pagamento de impostos, na gestão do solo urbano, mas também na manipulação das elites locais através da oferta de prendas e numa gestão clientelista, não podiam por si só garantir a renovação do mandato. Ao contrário, os recursos políticos utilizados pelo partido Renamo durante a campanha eleitoral pesaram fortemente na escolha dos eleitores. E, com esta vitória, a Renamo contribuiu para a integração política de camadas sociais historicamente desfavorecidas e tradicionalmente excluídas do jogo político.

A SUPER DEPENDÊNCIA DA PERIFERIA EM RELAÇÃO AO CENTRO (2003-2008)

Numa situação de Municípios de penúria, sem nenhuma base económica e fiscal, dependendo exclusivamente das subvenções do Estado Central, a vontade e capacidade da Renamo de produzir mudanças políticas, desenvolver as suas próprias competências e promover a boa governação dependia exclusivamente dos resultados das eleições legislativas e presidenciais de 2004. Se a Renamo ganhasse as eleições de 2004, o que não era uma hipótese a descurar devido aos altos *scores* obtidos em 1999,¹⁷ teria o apoio estatal ao nível central para implementar a sua política municipal. No caso de a Frelimo ganhar as eleições, mantendo assim o poder político, económico e administrativo, decisivo para a governação local, nenhum município da oposição conseguiria implementar a sua política. Ora, as eleições gerais que se realizaram 8 meses depois da investidura da Renamo nos municípios deram a vitória à Frelimo, tendo-se depois assistido a uma política de boicote.

Apesar de a Frelimo ter prometido uma oposição responsável “nos municípios onde ela não estava no poder” e deixar “governar se os interesses supremos do povo fossem respeitados” (Notícias, 23 de Dezembro de 2003), começou a bloquear o exercício do poder pela Renamo. Para a Frelimo, nos municípios da

¹⁷ Afonso Dhlakama tinha obtido 48%, realizando uma progressão de 15% de votos em relação a 1994.

Ilha de Moçambique, Nacala Porto e Angoche, os interesses supremos do povo não estavam a ser respeitados porque “a situação em que se encontravam era lastimável e não se podia esperar grande coisa” (Notícias, 9 Março de 2004). Portanto, começou a mobilizar todos os recursos à sua disposição para bloquear a gestão municipal da Renamo através do poder de tutela administrativa e financeira do Estado, porque a Frelimo “tinha a responsabilidade histórica na direcção da nação moçambicana” (Notícias, 16 de Fevereiro de 2004).

A REPRESENTAÇÃO DO ESTADO COMO INSTRUMENTO DE BLOQUEIO POLÍTICO

Durante o primeiro mandato (1998-2003) nos municípios da Ilha de Moçambique, Nacala Porto e Maxixe (Inhambane), municípios cujos limites administrativos coincidem com os limites do distrito, os serviços locais do Estado estavam sob responsabilidade do presidente do Conselho Municipal. A situação manteve-se até ao momento em que a Renamo ganhou as eleições locais, em dois dos três municípios. Então, através do Decreto 65/2003 de 31 de Dezembro de 2003, foram indicados os representantes do Estado nos Municípios da Ilha de Moçambique e Nacala Porto. Porém, no município da Maxixe, nenhum representante do Estado foi nomeado e a explicação é que a Maxixe continuava, depois das eleições de 2003, nas mãos do Estado-Frelimo.

O representante do Estado em Nacala Porto, José Carlos Amade, foi apresentado às populações pelo primeiro secretário do partido Frelimo ao nível local como sendo o novo administrador, sem o conhecimento das estruturas municipais Renamo (CMCN, 2005d). Este procedimento mostra bem a vontade política do Estado-Frelimo em dificultar a gestão da Renamo.

Uma vez instalada, a administração do “distrito” de Nacala Porto confiscou um acampamento de habitações (CMCN, 2004b) construído no âmbito do projecto integrado de Nacala, co-financiado pelo governo Finlandês e Moçambicano, cuja gestão estava a cargo do Conselho Municipal de Nacala. O representante do Estado visitou todos os bairros do município e nomeou quarenta secretários de bairro ligados ao Partido Frelimo, argumentando querer restabelecer a ordem social perturbada pela administração municipal da Renamo aquando da demissão das antigas autoridades comunitárias da Frelimo, em violação do Decreto 15/2000.

Um outro exemplo da actuação do Estado-Frelimo foi a forma como tentou neutralizar a estação de rádio e de televisão comunitária pertencente ao Conselho Municipal de Nacala Porto, que foi considerada ilegal, tendo um contingente policial tomado de assalto no dia 15 de Novembro de 2004 as suas instalações.

Esta estação de rádio e televisão tinha sido concedida ao município pelo Instituto de Comunicação Social e inaugurada em Novembro de 1999 por altos responsáveis do governo, nomeadamente o Governador da Província, o Director do Instituto de Comunicação Social e o antigo Presidente Conselho Municipal de Nacala Porto. P. Machado, antigo director desta rádio afirma:

Muitos polícias estavam presentes nas instalações da rádio e televisão comunitária de Nacala, fortemente armados como se se tratasse duma tentativa de assalto de uma antiga base militar da Renamo na altura da guerra civil. É preocupante porque a criminalidade está a subir aqui em Nacala e nunca vimos a polícia a tomar medidas para terminar com ela (CMCN, 2005b).

O ATRASO NAS TRANSFERÊNCIAS DOS FUNDOS DO GOVERNO

Outra estratégia consistiu no atraso do envio das subvenções do governo central ao município de Nacala Porto. Referindo-se a este assunto, o Presidente do Município de Nacala Porto afirma:

O governo da Frelimo toma todas as medidas em sua disposição para nos destruir, com a intenção de deixar perceber às populações que não trabalhamos,... não nos dão os valores que temos direito, ou então condiciona a sua concessão. Por exemplo, o dinheiro do orçamento do Estado para o combate à erosão. Para conseguir este dinheiro somos obrigados a recorrer a manobras; e o mais grave é que esse dinheiro é gerido pela Secretaria Provincial. Estamos no fim do ano, mas só nos deram apenas a metade do dinheiro, quer dizer que não teremos a outra metade. Me parece que gastaram o dinheiro noutras actividades ... Apesar do esforço que desenvolvemos para fazer um trabalho visível, me parece que há uma vontade política de bloquear nossa governação (Magazine Independente, 19 de Setembro de 2007).

De facto, com este atraso, o investimento local, nomeadamente para a construção de fontenários públicos e poços para o abastecimento de água às populações, uma das principais promessas feitas pela Renamo durante a campanha eleitoral, ficou comprometido. O secretário do distrito do partido Frelimo, Aisse Sumana, referindo-se a este incumprimento da promessa eleitoral pela Renamo afirma:

Durante a campanha eleitoral para as eleições locais, a Renamo tinha prometido resolver o problema de água nos bairros da cidade... enganaram a população e, até agora, nada foi feito. Pelo contrário, as pessoas que compraram a bomba de água para dar água à população foram os empresários Gulamo Moti e Gulamo Raju Ussene, membros do partido Frelimo... O presidente do Município foi a Naherenque e encontrou uma bomba a funcionar e disse às populações que era o resultado do cumprimento das suas promessas eleitorais e iria continuar a inaugurar outros sistemas de abastecimento de água noutras bairros (Zambeze, 25 de Novembro de 2004).

Em Nacala Porto a problemática de água potável, que ultrapassava largamente as capacidades das estruturas municipais, era uma questão cuja resolução dependia exclusivamente da vontade das autoridades centrais.

NACALA PORTO: A ÁGUA COMO RECURSO POLÍTICO CAPITAL

De facto, o governo central, através da Direcção Nacional de Águas do Ministério das Obras Públicas e Habitação, em coordenação com o representante do Estado em Nacala Porto, tinham, aproveitando do período das eleições gerais de 2004, aberto um concurso avaliado em 45 milhões de Meticais para a construção de três subsistemas de abastecimento de água em M'Tuzi, M'pago e Naherenque.

Definidos como de emergência, estes projectos deviam ser executados em cinco meses. Mas a derrota eleitoral da Frelimo ao nível local nas eleições de 2004 levou ao adiamento do início do projecto para Outubro de 2005. O governador da província e o “representante do Estado” justificaram o adiamento por razões de ordem financeira.

Os trabalhos dos subsistemas de fornecimento de água de Mtuzi, M'pago e Naherenque não terminaram no prazo de cinco meses inicialmente previsto porque o governo central não tinha dinheiro para pagar a parte restante aos empreiteiros (Zambeze, 28 de Dezembro de 2005).

A falta de dinheiro evocada pelo governo central é uma possibilidade a não excluir, ainda mais porque o dinheiro podia ter sido desviado para financiar a campanha eleitoral do partido Frelimo para as eleições de 2004. Mas a perspectiva da realização das eleições provinciais durante o ano de 2007 também pode ter sido um motivo para o Estado-Frelimo adiar o fim do projecto para o início desse ano e tirar vantagens da inauguração desses projectos. O presidente do município de Nacala dizia:

A problemática de água constitui uma acção premeditada para fazer sofrer as populações que depositaram confiança no nosso partido, e por via de consequência desacreditar a Renamo... O problema de água é muito mais político que financeiro ... A falta de água será catastrófica para a população se a chuva não cair este ano aqui em Nacala... A reserva de água da barragem sobre o rio Mecula está a secar (Entrevista com Manuel dos Santos, 16 de Setembro de 2007).

Construída durante os anos 1960 para uma população de cerca de 30.000 habitantes, a barragem estava longe de assegurar o abastecimento de água às cerca

de 207.894 pessoas que habitam Nacala Porto. E a seca que não poupava a região Norte desde 2003 tinha originado interpretações de ordem mágico-religiosa, associadas a tentativas de manipulação política por parte de políticos locais em torno da questão da água. Segundo os secretários dos bairros do partido Frelimo, a chuva não caía mais em Nacala, porque os espíritos dos antepassados estavam zangados contra a população por ter votado na Renamo (Zambeze, 26 de Maio 2005). De facto a Renamo, depois da sua vitória eleitoral, não tinha ido agradecer à “rainha local”, considerada a “proprietária de todos os recursos naturais de água” e detentora de um poder mágico-religioso capaz de parar ou de pedir a chuva:

Durante nosso mandato fomos oferecer a esta senhora capulanas e arroz. Contenta, ela ajoelhou, espalhou farinha e no dia seguinte a chuva caiu abundantemente. A barragem encheu e durante alguns meses o problema de água estava sob controlo, até que ela fechou de novo a chuva (Domingo, 19 de Março de 2006).

Os secretários de bairro da Frelimo instrumentalizavam assim os espíritos dos antepassados, o que era uma prática surpreendente porque, ao longo de toda a sua trajetória, a Frelimo tinha combatido fortemente tais práticas, ditas obscurantistas e feudais, práticas estranhas à elite dirigente. Mas, para a Renamo, a questão de água em Nacala Porto não era uma questão “espiritual”, nem financeira, mas política, e que dependia exclusivamente da vontade do Estado-Frelimo ao nível central.

A GOVERNAÇÃO MUNICIPAL DA RENAMO EM NACALA PORTO

Ao instalar-se no município de Nacala Porto, a Renamo queria mostrar que tinha uma política municipal original, cuja implementação serviria de espelho para uma futura governação nacional.¹⁸ E, para fazer esquecer a «má» governação da Frelimo desde 1975, caracterizada pelo nepotismo, corrupção, anarquia e exclusão de certas categorias sociais, a Renamo prometeu instalar uma linha telefónica aberta para receber queixas, reclamações e sugestões dos habitantes (Notícias, 6 de Janeiro 2004) sobre o funcionamento da administração municipal. A Renamo tinha como objectivo tornar os presidentes dos conselhos municipais responsáveis

¹⁸ É necessário não esquecer que as eleições municipais de 2003 tiveram lugar um ano antes das eleições gerais de 2004. Ora, uma possível boa governação da Renamo ia dar a impressão de que ela poderia melhor governar o país e de uma forma diferente da Frelimo.

perante os cidadãos. Era uma tentativa de promoção da “boa governação” pela descentralização prefigurando a gestão Renamo a nível nacional. O porta-voz da Renamo, Fernando Mazanga, afirma a esse propósito:

Seremos implacáveis, não vamos admitir «brincadeiras. Os funcionários ou mesmo o Presidente do Conselho Municipal que vai tentar roubar o dinheiro do tesouro público atribuído aos municípios ou dos contribuintes locais será preso. Nossos municípios servirão de trampolim para o futuro governo do país (Notícias, 6 de Janeiro 2004).

E apesar da grande tensão existente entre o Estado-Frelimo e a Renamo ao nível local em torno da delimitação territorial, da nomeação de um representante do Estado na cidade cujas fronteiras coincidiam com as do município, do bloqueio administrativo e financeiro e da questão da água, a primeira grande medida tomada pelo Presidente do Conselho Municipal da Renamo alguns dias depois da sua investitura foi a nomeação de quatro membros do partido Frelimo, que tinham ocupado postos de direcção na antiga estrutura municipal, durante o primeiro mandato (1998-2003), uma decisão que agitou não só a Frelimo, mas também a própria Renamo.

Para os dirigentes da Renamo, o procedimento do presidente do conselho municipal era inadmissível, ainda mais porque em Nacala Porto e em outros lugares, nomeadamente em Nampula, o grau de partidarização¹⁹ da administração pública era tão visível que, pelo simples facto de ser membro da Renamo ou de um outro partido político, era suficiente para ser afastado do aparelho do Estado e de todo o circuito económico local. Não compreendiam porque é que o presidente tinha nomeado quadros da Frelimo, enquanto na Renamo existiam muitos quadros no desemprego, esperançados em ter emprego no município como funcionários.

O conflito entre o presidente do Conselho Municipal e o seu partido era portanto inevitável. O partido pediu-lhe para se demitir e solicitar ao governo central a convocação de eleições antecipadas. O presidente do Conselho Municipal recusou a proposta do partido, dizendo que tinha sido eleito pelo povo e que iria continuar a trabalhar pelo povo:

Nunca pensei em me demitir devido a problemas no seio do meu partido... vou continuar até ao fim do meu mandato, porque fui eleito pelo povo. E as pessoas que me escolheram querem ainda trabalhar comigo, porque estou a fazer um bom trabalho (Notícias, 15 de Fevereiro de 2005).

¹⁹ Ver a carta pastoral dos bispos católicos de Moçambique, *in* <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/06/bisposdenunciam-partidarização-do-estado.html> (acedido a 9 de Setembro de 2009).

Para o presidente do conselho Municipal de Nacala Porto, a inclusão dos membros da Frelimo na estrutura municipal tinha de ser analisada fora das questões políticas, apenas numa perspectiva de reforço administrativo do município (Notícias, 21 de Agosto 2004).

Eu lhes pedi para vir nos ajudar porque são técnicos que têm qualidades excepcionais na área administrativa... O conselho Municipal não é a sede de meu partido, nem da Renamo. Quando venho aqui não encontro a bandeira da Frelimo nem da Renamo, mas a bandeira da República, por isso não vejo a razão para estas todas inquietações (Notícias, 13 de Março de 2004).

O presidente do Município de Nacala Porto, seguindo o princípio de profissionalização, talvez em resposta à advertência do seu antecessor segundo a qual “o Município... não era fácil de gerir devido a grandes problemas de erosão, que não se resolviam com manobras políticas, mas através de estudos, de acções de planificação e da boa gestão de quadros...” (Zambeze, 18 de Dezembro de 2003), nomeou Gimo Mandede para conservar o posto de Director de Construção, Urbanização e Saneamento (funções que havia exercido durante o mandato anterior), Pedro Machado, Director de Administração e Finanças, Henriques Nhanombe, antigo vereador do Desenvolvimento Institucional, da Administração e do Património, para o posto de Director do Departamento dos Serviços Técnicos e do Cadastro, e Herculano Miguel Matsimbe, antigo Director-Geral, para o posto de Conselheiro Administrativo. Era também uma forma de mostrar ao partido Frelimo que a Renamo separava a política da administração.

Mas a Frelimo tinha outra concepção. Pressionou os quatro funcionários que tinham aceitado trabalhar com a administração da Renamo e tomou medidas de ordem disciplinar que culminaram com a sua suspensão do partido.

Um funcionário do Conselho Municipal dizia a este respeito:

Uma coisa que contribuiu para a derrota eleitoral do antigo presidente do conselho municipal Geraldo de Brito Caetano [da Frelimo] está a voltar a acontecer e será determinante nas próximas eleições municipais... É um problema que vai pesar nas próximas eleições municipais... É a política do camaleão. Existem aqui em Nacala políticos que mudam de cor todos os dias e todo o tempo (Entrevista com Mussa Amade, 7 de Novembro de 2006).²⁰

20 Por exemplo, o antigo representante do Estado e candidato da Frelimo nas eleições municipais de 2008, Chale Ossufo, e o antigo Secretário Permanente do distrito-cidade de Nacala Porto pertenciam ao mesmo tempo à Renamo e à Frelimo. Ver “Município de Nacala Porto: Candidato da Frelimo é membro da Renamo”, in <http://www.canalmoz.com/default.jsp?file> (acedido a 11 de Setembro de 2009).

O presidente do Conselho Municipal conseguiu resistir à pressão vinda da direcção da Renamo, mantendo os funcionários da Frelimo em suas posições (Savana, 2 de Abril de 2004).

Tive problemas com meus camaradas do partido, contudo persisti. Mesmo o presidente do partido Afonso Dhlakama quis saber porque é que mantinha esses homens da Frelimo, eu lhe expliquei... (Magazine Independente, 19 de Setembro de 2007).

Mas não tinha capacidade estrutural para fazer face à pressão vinda “*de baixo*”, nomeadamente dos membros influentes residentes nos bairros que queriam também ser integrados na rede do município. De facto, a implementação de uma política municipal da Renamo em Nacala Porto dependia exclusivamente da extensão da rede municipal nos bairros. Sempre com o mesmo espírito de profissionalização da administração, o presidente do Conselho Municipal demitiu dois chefes das unidades administrativas autárquicas de Mutiva e Muanona e vinte e dois secretários de quarteirões, “acusados de exercer actividades políticas a favor do partido Frelimo”, e nomeou membros do seu partido para ocuparem essas posições: “Queremos trabalhar com pessoas que representam interesses da sociedade civil, e não com os que representam interesses de partidos políticos.” (Notícias, 3 de Junho de 2005).

Os secretários de bairro são a interface local do poder administrativo. Adquirem as suas posições graças à confiança que os residentes do bairro depositam em si. Mas a sua função é controlada pelas autoridades municipais, que os nomeiam oficialmente e lhes pagam um salário de 600 meticais por mês. Exercem funções de proximidade que os tornam no primeiro interlocutor entre as populações do bairro e as estruturas administrativas. Em Nacala Porto, a Renamo tinha necessidade de trabalhar com as suas autoridades comunitárias, nomeadas e legitimadas pelo Decreto 80/2004, porque iriam jogar não somente um papel administrativo, mas também político, de mobilização e de difusão da sua política municipal.

A mesma medida de expulsão foi estendida aos cobradores de taxas e impostos nos mercados locais, que eram acusados pelo presidente do Município de serem responsáveis pela baixa de receitas constatada durante os primeiros meses da gestão da Renamo (CMCN, 2005c).

Durante os primeiros meses as receitas provenientes das taxas dos mercados locais tinham tendência a baixar... Mais da metade das receitas cobradas nos três mercados não

eram canalizadas aos cofres do município... Identificámos os indivíduos que faziam parte desse esquema fraudulento. Foram acusados e expulsos do município... Agora triplicámos as receitas, chegando mesmo a 12, 000 meticais. Esta subida é o resultado das novas medidas tomadas, ... duma nova estrutura, da responsabilização e do controlo que é exercido sobre as pessoas directamente ligadas à cobrança de taxas e de impostos (Savana, 2 de Abril de 2004).

A redução da receita em Nacala não estava só ligada aos desvios praticados pelos “cobradores-Frelimo” mas também às promessas eleitoralistas feitas pela Renamo durante a campanha eleitoral, pois durante a campanha eleitoral a Renamo tinha prometido aos residentes de Nacala Porto que, em caso de vitória, muitas taxas, nomeadamente dos mercados, iriam baixar. E, como a Renamo tinha ganho as eleições, as populações, cuja maioria estava empregue no sector informal, devido à falta de emprego no sector formal, recusavam - ou se esqueciam de - pagar essas taxas porque tinham votado pela Renamo nas eleições.

No sistema municipal moçambicano, as receitas locais constituem a base da capacidade local de auto-financiamento porque é com elas que o município financia as diferentes despesas dos órgãos municipais, incluindo os salários dos funcionários e os subsídios dos membros das assembleias municipais. A baixa de receitas reduz a margem de manobra do Conselho Municipal em relação a uma Assembleia Municipal constituída por membros que estavam no desemprego e dependiam exclusivamente dos subsídios do município para sobreviver.

De facto, durante a realização da 4ª sessão da Assembleia Municipal, o conflito entre o Conselho Municipal e a assembleia eclodiu. Os membros da assembleia pelo grupo da Frelimo, Renamo e OCINA ameaçaram boicotar o Conselho Municipal se os valores dos seus subsídios de transporte e das senhas de presença não aumentassem (CMCN, 2004c). A ameaça dos membros da assembleia foi tomada com seriedade pelo Conselho Municipal e, para evitar uma paralisia institucional, o presidente começou a integrar os membros da assembleia num sistema clientelista.

O Conselho Municipal fez “arranjos” administrativos, com a aprovação por unanimidade dos membros da assembleia, de uma resolução (14/2004) que lhes atribuíu terrenos e isenção do pagamento de taxas de utilização do solo urbano (CMCN, 2004a). E aprovou também outra resolução (3/2005) que recomendava o aumento dos subsídios de transporte e atribuíu motorizadas a todos os membros da assembleia (CMCN, 2005a). Um dos grandes conflitos que tinha oposto o presidente do município e os membros da assembleia (do mesmo partido, a Frelimo), duran-

te a primeira legislatura (1998-2003), tinha sido, por um lado, o excessivo apego à lei municipal e, por outro, a diferença das mordomias oferecidas às duas instituições.

O Conselho Municipal, uma vez resolvido o problema do “estômago vazio” da estrutura municipal, incluindo dos membros e secretários dos bairros, devia-se preocupar em satisfazer as populações através do cumprimento das promessas eleitorais via implementação da política municipal. Mas, para conseguir os seus intentos, o Conselho Municipal tinha de fazer face a um Estado-Frelimo altamente “nervoso”, não só devido à perda do poder no município, mas também devido ao comportamento dos quatro funcionários que tinham aceitado integrar a administração municipal da Renamo.

O desenvolvimento de Nacala Porto é condicionado ao processo político. Tudo é adiado para as próximas eleições autárquicas de 2008, mesmo a resolução do problema de água... Fui contactado por muitos investidores para a instalação de uma refinaria de petróleo, de uma linha de montagem de viaturas e motas, mas tudo foi ignorado porque é a Renamo que governa o município... Apesar de sermos ofuscados e impedidos de trabalhar pelo Estado-Frelimo, até agora utilizámos a nossa inteligência para implementar o nosso programa de governo, mas sempre com barreiras... olhem o que se passa em Mahalene com a escola e o posto de saúde (Magazine Independente, 19 de Setembro de 2007).

De facto, na implementação da sua política municipal, a Renamo privilegiava as zonas rurais do município, lá onde a Frelimo, durante toda a sua governação, incluindo o primeiro mandato municipal, não tinha construído nenhuma infra-estrutura social nem económica, sob pretexto dessas zonas não serem prioritárias.

O Presidente do Município diz que o município não podia construir escolas nem poços de água nos bairros de Mahelene e de Lille, porque eram zonas não prioritárias e por isso nenhum orçamento tinha sido previsto para o ano 2000 (CMCN, 1999).

Com fundos provenientes do governo e dos impostos locais, a Renamo escolheu o bairro de Mahalene para construir uma escola primária e um posto de saúde.²¹ O começo da construção destas duas infra-estruturas provocou uma dupla agitação social: de um lado, era a primeira vez que o bairro iria beneficiar de tais

²¹ A escola e o posto de saúde tinham sido pedidos pelos habitantes deste bairro à Renamo aquando da campanha eleitoral. Para receber cuidados médicos, os habitantes de Mahelene caminhavam cerca de 25 km até ao centro da cidade, enquanto as crianças percorriam cerca de 12 km por dia (ida e volta) para ir à escola situada no Bairro de Quissimajulo. Entrevista com Cetade Juma, secretário do partido Frelimo em Mahelene, realizada no dia 16 de Agosto de 2006.

infra-estruturas, e, de outro, só os membros e simpatizantes da Renamo eram recrutados para trabalhar para essas obras (Entrevista com Cetade Juma, 16 de Agosto de 2006).

Entretanto, a representação do Estado-Frelimo, que tinha sido instalada alguns meses antes com a ajuda do governo provincial e central, mobilizou fundos junto da *World Vision* e da *Save the Children*, duas organizações internacionais com sede em Maputo, mas que exerciam as suas actividades na região no âmbito do financiamento de projectos de desenvolvimento locais.²² Assim, dois meses depois, os trabalhos de construção de uma escola primária começaram a 500 metros do local onde o município Renamo construía a sua escola. O resultado foi que, no fim do ano 2006, existiam no mesmo bairro duas escolas primárias: uma da Renamo e outra da Frelimo, mas as duas sem alunos. Os estudantes continuavam a ter aulas em baixo das árvores, porque, por um lado, os pais não queriam mandar os seus filhos para uma escola construída pela Frelimo, e, por outro, porque a escola e o posto de saúde da Renamo não funcionavam, devido à falta de autorização do poder central.

Em grande número na região, os membros da Renamo recusavam-se a enviar as suas crianças a uma escola construída pelo Estado-Frelimo e serem ensinadas por professores exteriores ao seu meio social local:

Enviaram professores que nem sequer conhecem os nossos hábitos culturais... o que é que vão ensinar às nossas crianças? A “doutrina” da Frelimo? Nunca mandaremos as nossas crianças a essa escola... A Frelimo deve autorizar a Renamo a abrir a sua escola e escolher os seus professores... senão vamos continuar a mandar as nossas crianças à Madrassa, como fazemos até agora (Entrevista com M. Aiuba, 16 de Agosto de 2006).

Perguntavam-se porque é que a Frelimo no poder desde a independência não tinha até ao momento construído nenhuma infra-estrutura social, e porque só neste momento em que a Renamo estava no poder o fazia? Se no começo no ano 2008 o problema das escolas Frelimo e Renamo se encontrava resolvido, o

²² O papel das ONGs internacionais no apoio ao Estado-Frelimo é de relação. Não foi apenas em Nacala Porto que se registaram exemplos de alinhamento com o partido no poder a nível nacional em detrimento do local. Por exemplo, em Angoche, município que também estava sob gestão da Renamo, o presidente do Conselho Municipal também se queixava da SNV, organização holandesa para o desenvolvimento, que, depois de ter financiado programas e desenvolvimento durante o mandato da Frelimo (1998-2003), se retirou quando a Renamo tomou o poder nos finais de 2003 (Entrevista com Alberto Omar, 25 de Outubro de 2006).

posto de Saúde construído pela Renamo, para minimizar o sofrimento das famílias locais, continuava desde 2006 fechado à espera de autorização.

Graças ao domínio que exerce sobre o aparelho do Estado, a Frelimo canalizou todos os recursos à sua disposição para bloquear em Nacala Porto a institucionalização da Renamo e para asfixiar a sua gestão, de forma a recuperar e conservar o poder em todos os escalões do Estado. O discurso de um dos quadros seniores da Frelimo e antigo Ministro do Interior e da Segurança, Mariano Matsinha, ilustra essa vontade:

A oposição, no nosso país, não deve desaparecer, mas o partido Frelimo, no poder, deve prosseguir os seus esforços de forma a reduzir a oposição à mais estrita insignificância... Faremos tudo o que for necessário de modo que a Frelimo continue sempre no poder e que continue a melhorar a sua acção... Milhares de partidos podem ser criados e participar em todas as eleições, mas a Frelimo continuará no poder neste país... Queremos que dentro de alguns anos a oposição não entre mais no parlamento; dito de outra forma, no futuro, todos os assentos no parlamento devem ser ocupados pelos nossos deputados... Não sou a favor do desaparecimento da oposição, mas ela deve permanecer insignificante (Notícias, 28 de Abril de 2007).

O REGRESSO DO «PARTIDO ÚNICO»

Uma vez a Renamo no poder em Nacala Porto, a Frelimo mobilizou e implementou todos os recursos à sua disposição, incluindo a fraude (Awepa, 2008; Canal de Moçambique, 2008; O País, 27 de Janeiro de 2007), para recuperar o poder no município de Nacala Porto, mas também para consolidar o poder que detinha noutros municípios e para alargar o seu poder aos novos municípios que em função do gradualismo, seriam criados.

Os resultados das terceiras eleições municipais de Novembro de 2008 testemunham essa vontade do Estado-Frelimo de acabar com a oposição em todos os escalões do Estado. Com uma taxa de participação de 46%, mais alta do que a das eleições locais de 2003 (28%) e das eleições Legislativas e presidenciais de 2004 (43%), a Frelimo ganhou as eleições em quarenta e dois dos quarenta e três municípios em jogo e elegeu, logo na primeira volta, quarenta e um presidentes.²³ Em Nacala Porto, o candidato da Frelimo, Chale Ossufo, foi eleito na segunda volta, a

²³ Na cidade da Beira (Sofala), foi o antigo presidente (ex-Renamo) que, expulso do partido, se apresentou como independente e ganhou o escrutínio com 62% dos votos expressos. O candidato da Frelimo, Lourenço Bulha, obteve 34% dos votos e o candidato oficial da Renamo, Manuel Pereira, 3%.

11 de Fevereiro de 2009. Na primeira volta, o candidato da Frelimo tinha obtido 49,84% dos votos contra 47,81% do candidato da Renamo, Manuel dos Santos.

A reacção do líder da Renamo aos resultados não se fez esperar. Numa entrevista à Televisão de Moçambique (TVM), Afonso Dhlakama acusou a Frelimo e o seu presidente, Armando Guebuza, de ter praticado um «crime eleitoral» (O País, 13 de Janeiro de 2009). Ameaçou não entregar os municípios sob a gestão da Renamo (Notícias, 15 de Janeiro de 2009) e exigiu o começo de negociações para a partilha do poder nos quarenta e dois municípios e, correndo o risco de incitar o povo à desobediência civil, declarou:

Para salvar a democracia e evitar violência política pós-eleitoral semelhante àquela que teve lugar no Kenya e no Zimbabwe, a Renamo deve ignorar os resultados oficiais e negociar com o Presidente da Frelimo, Armando Guebuza, a partilha do poder nos municípios ... Não queremos guerra. Condenamos estas eleições. Foi um crime eleitoral ... Queremos negociar com o Chefe do Estado para preservar a democracia... O povo foi roubado... Gostaria que o presidente Guebuza reconhecesse o crime eleitoral que foi cometido... Devemos negociar a partilha do poder nos municípios para evitar o que se passou no Kenya (O País, 13 de Janeiro de 2009).

E, em outro momento, em Nampula, Afonso Dhlakama acrescentou:

Vou dirigir uma campanha de instabilidade política... Vou, dentro de alguns dias, investir os candidatos da Renamo nos postos de Presidentes dos Conselhos Municipais onde fomos roubados pela Frelimo nas eleições de 2008... Vamos instalar as administrações municipais paralelas, onde os Presidentes da Renamo vão também nomear vereadores para gerir o poder local (O País, 27 de Janeiro de 2009).

O desejo de instalar uma administração municipal paralela da Renamo pode ser compreendido à luz do procedimento operado pelo Estado-Frelimo aquando da perda de alguns municípios nas eleições municipais de 2003. Mas esta pretensão da Renamo afigurava-se impossível, ainda mais porque, como dizia o Ministro da Administração Estatal, «se a Renamo tentar materializar a sua pretensão, o Estado dispõe de meios de coerção para reprimir acções consideradas ilegais.» (O País, 27 de Janeiro de 2009).

Mas é necessário sublinhar que as reclamações da Renamo em relação à forma como as eleições foram conduzidas não eram totalmente desprovidas de sentido. De facto, o governo, ao invés de decretar tolerância de ponto no dia das eleições apenas nos quarenta e três municípios onde haveria votação, estendeu esta medida a todo o território e, segundo a Renamo, esta medida teria permitido

à Frelimo deslocar simpatizantes seus, que habitam nos distritos vizinhos, para irem votar em alguns municípios²⁴ onde a Renamo era politicamente forte. A acusação feita pela Renamo fundava-se igualmente no facto de a CNE ter aprovado uma deliberação (125/CNE/2008, de 12 de Novembro de 2008) que abria a possibilidade de voto a cidadãos que não figuravam nas listas eleitorais.²⁵

É verdade que o Estado-Frelimo recorreu a manobras eleitorais diversificadas para ganhar as eleições municipais de Novembro de 2008. Mas reduzir a vitória da Frelimo a estas manobras seria ignorar todo um trabalho de mobilização e reorganização operado desde a chegada de Guebuza à liderança do partido. Com Guebuza, uma atenção especial foi prestada às células de base e aos administradores de distrito, que constituíam historicamente um laço fundamental de controlo do território e da população²⁶. Em contrapartida, a Renamo, por um lado, mal organizada e abalada por conflitos internos opondo os seus membros a propósito da partilha dos recursos dos municípios onde exerciam o poder desde 2003, e, por outro lado, com a sua estrutura ainda militarizada, «não civilizada», com um claro corte entre a direcção central e as bases, encontrava dificuldades para apresentar uma alternativa credível, capaz de fazer frente à Frelimo no que diz respeito à gestão municipal. O período da campanha eleitoral para as eleições municipais de Novembro 2008 confirmou esta fraqueza. Enquanto a Frelimo conduzia a sua campanha eleitoral com inúmeras iniciativas locais, os candidatos da Renamo esperavam simplesmente a chegada de material proveniente da sua direcção central, instalada na capital (Notícias, 6 de Novembro 2008).

No que diz respeito a Nacala Porto, objecto desta discussão, a Renamo não conseguiu renovar seu mandato. A Frelimo dominou a assembleia municipal com 49,19% dos votos, seguida pela Renamo com 48,57%, e finalmente o PDD e a

²⁴ A utilização deste procedimento pela Frelimo está documentada em vários casos. Por exemplo, em 2005, aquando das eleições intercalares em Mocimboa da Praia, convocadas devido à morte do presidente do Conselho Municipal, pessoas vivendo em Nampula, Pemba, Montepuez e outros distritos vizinhos foram transportadas em camiões e autocarros alugados pelo Partido Frelimo para votar no seu candidato no Município de Mocimboa. Ver: Observatório Eleitoral, *Relatório preliminar do processo de observação e recolha de apuramentos parciais. Eleição Intercalar: Mocimboa da Praia 2005*, Maputo, Junho de 2005.

²⁵ De facto, a deliberação foi anulada nas vésperas da votação, mas é provável que a decisão não tenha chegado a tempo ao conhecimento de todas as mesas de voto.

²⁶ No mês de Junho de 2004, teve lugar em Nampula uma conferência nacional de quadros do partido Frelimo na qual participaram também os administradores de distritos, sem que isso levantasse um escândalo, com o objectivo de preparar a campanha eleitoral. Nesta reunião, Armando Guebuza desenvolveu um discurso nacionalista, voluntarista e de ruptura com as práticas da antiga direcção. Criticou o “deixa andar” e engajou-se a combater a pobreza.

OCINA com 1, 13% e 1,11%, respectivamente. Principal organização da oposição em Nacala Porto durante o primeiro mandato dos órgãos municipais (1998-2003), à medida que o processo de descentralização se consolidou, a OCINA foi progressivamente afastada da representação local. No concernente à eleição do presidente do Conselho Municipal, o candidato da Frelimo, Chale Ossufo, que era já o representante do Estado em Nacala Porto, ganhou as eleições na segunda volta com 55% dos sufrágios contra 45% do candidato da Renamo, Manuel dos Santos (Notícias, 23 de Fevereiro de 2009). Na primeira volta, Chale Ossufo obteve 49,84 % dos votos contra 47,81% do antigo Presidente do Conselho Municipal. Os candidatos da OCINA e do PDD, César Gabriel e Julião Cipriano, obtiveram, respectivamente, 1,2% e 1,1% dos votos (Notícias, 4 de Fevereiro de 2009).

Em Nacala Porto, apesar de o presidente do Conselho Municipal da Renamo parecer estar a gerir bem o município, parece que os bloqueios administrativos e financeiros, a instalação do representante do Estado que exercia um poder paralelo, sobretudo nas zonas rurais da cidade, de forte domínio da Renamo (Mahelene, Janga, Lille, Naherenque, Mathapwé, etc) e a utilização da água como recurso político, surtiram os efeitos desejados. O Estado-Frelimo, que tinha adiado desde 2004 a inauguração dos projectos de abastecimento de água de M'Tuzi, M'Pago e Naherenque (Zambeze, 28 de Dezembro de 2006) por falta de recursos financeiros (Savana, 13 de Abril de 2007), do Centro de Saúde de Mahelene, construído pela Renamo, por falta de pessoal e de equipamento (Notícias, 11 de Setembro de 2008), o tenha vindo a fazer justamente depois da vitória da Frelimo e da posição de destaque que o seu candidato ocupava depois da primeira volta eleitoral nas eleições municipais de 2008 (Notícias, 14 de Fevereiro de 2009). O jornal Notícias pro-governamental, escrevia:

Curiosamente, ontem, dia do anúncio dos resultados eleitorais, todas as torneiras da cidade jorravam água com abundância – o que não acontecia desde há muitos anos, o que foi visto pelos habitantes da cidade de Nacala como um bom presságio para a gestão municipal de Chale Ossufo (Notícias, 18 de Fevereiro de 2009).

A inauguração destes projectos constituiu uma estratégia para obter dividendos políticos e recuperar uma cidade que, segundo Manuel Tomé, «estava a ser gerida de forma desastrosa, ruínosa e catastrófica, por pessoas que não têm instrumentos para fazer política» (Notícias, 13 de Fevereiro de 2009).

CONCLUSÃO

A Renamo, na gestão municipal, entrou em contradição com ela mesma. A ideia de “bem governar” anunciada pelos seus dirigentes na altura da investidura no município de Nacala Porto não foi implementada. Ela reproduziu, na gestão local, as práticas institucionais do Estado neopatrimonial, nomeadamente a corrupção, o nepotismo e o clientelismo, práticas do funcionamento da administração pública directamente ligadas à influência e à trajectória do Estado-Frelimo.

A «resistência» da Renamo a esse neopatrimonialismo consistiu na construção e desenvolvimento do seu próprio modelo, mas um modelo perdedor, porque se tratava de um neopatrimonialismo pobre. Não representava nenhuma alternativa que seria, por exemplo, a mobilização democrática dos habitantes por estruturas democráticas participativas, na escolha dos secretários de bairros ou ainda na constituição de cooperativas urbanas para retomar as fábricas de caju, de produção de sal, de pesca artesanal, que eram potencialidades económicas da região.

Em Nacala Porto, durante a gestão do município pela Renamo, vimos, por um lado, a metódica asfixia económica organizada pelo governo central, com o envio tardio de fundos destinados à gestão municipal, e, por outro, uma vontade manifesta de paralisia institucional, ligada à resistência de ordem mental, cultural e comportamental às mudanças operadas por parte dos órgãos desconcentrados ligados ao Estado-Frelimo. Estes últimos procuravam, a todo o custo, modificar, retardar e boicotar o trabalho dos seus rivais, utilizando, pelo menos parcialmente, o voto na Assembleia Municipal, de forma a impedir a implementação da política da Renamo.

Esta constatação leva-nos a concluir não só que a Frelimo não quer, de forma alguma, a consolidação de outras legitimidades políticas, mas também que não está preparada para estar na oposição, mesmo a nível local, e que a descentralização não está a conseguir criar uma situação de pluralismo político na medida em que o partido dominante consegue, através do controlo que exerce sobre o Estado, instrumentalizar os recursos para fortificar as suas bases locais.

REFERÊNCIAS

LIVROS, RELATÓRIOS E ARTIGOS

- Abélès, M., 1989. *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*. Paris: O. Jacob.
- Bayart, J.-F., 1989. *L'État en Afrique*, Paris: Fayard.
- Carothers, Th., 2002. The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13 (1), pp. 5-21.
- Lacam, J.-P., 1988. Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques. *Revue française de science politique*, 38 (1), pp. 23-47.
- Lachartre, B., 2000. *Enjeux urbains au Mozambique: de Lourenço Marques à Maputo*, Paris: Karthala.
- Mabileau, A., 1993. *A la recherche du local*, Paris: l'Harmattan.
- Mabileau, A., 1994. *Le système local en France*, Paris: Montchrestien.
- Observatório Eleitoral, 2005. *Relatório preliminar do processo de observação e recolha de apuramentos parciais. Eleição Intercalar - Mocímboa da Praia 2005*, Maputo: CEDE.
- Otayek, R., 2002. Vu d'Afrique. Société civile et démocratie. De l'utilité du regard décentré. *Revue internationale de politique comparée*, 9 (2), pp. 193-212.
- STAE (Secretariado Técnico de Administração Eleitoral), 2006. *Eleições Autárquicas 2003*. Maputo: STAE.

LEGISLAÇÃO

- Decreto 65/2003, de 31 de Dezembro de 2003. *Boletim da República*, I Série, n°53, 2° Suplemento.
- Lei 2/97, de 18 de Fevereiro de 1997. *Boletim da República*, I Série, n°7, 2° Suplemento.
- Lei 3/94, de 13 de Setembro de 1994. *Boletim da República*, I Série, n°37, 2° Suplemento.
- Resolução n° 3/81, de 2 de Setembro de 1981. *Boletim da República*, I serie, n°35, 2° Suplemento.

DOCUMENTOS DE ARQUIVO

- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 1998a. Assunto: Envio de dados eleitorais parciais, Nacala, 8 de Julho.
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 1998b. *Acta da II Sessão da assembleia municipal, Nacala, 5 de Dezembro.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 1999. *Acta da VIII sessão ordinária da Assembleia Municipal, Nacala, 15 de Dezembro.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2001. *Acta da XV sessão ordinária da Assembleia Municipal de Nacala Porto, Nacala, 18 de Março.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2004a. *Acta da VI Sessão ordinária do Conselho municipal Nacala, 18 de Agosto.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2004b. *Acta da XXX sessão ordinária do Conselho municipal, Nacala, 29 de Outubro.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2004c. *Acta da IV sessão ordinária da Assembleia municipal, Nacala, 15 de Novembro.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2005a. *Acta da VIII Sessão ordinária do Conselho municipal, Nacala, 2 de Março.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2005b. *Acta da VI Sessão ordinária da Assembleia municipal, Nacala, 24 de Março.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2005c. *Informe trimestral do Presidente do Conselho Municipal na Assembleia municipal: Janeiro-Março, Nacala, 13 de Abril.*
- CMCN (Conselho Municipal de Nacala Porto), 2005d. *Informe à sua Excelência o Governador da Província de Nampula, senhor Filipe Chimoio Paunde, por ocasião da sua primeira visita de trabalho ao Município de Nacala na qualidade de chefe de governo da província, Nacala, 20 de Abril.*
- DPSN (Direcção Provincial de Saúde de Nampula), 1999. *Relatório do seminário provincial de divulgação da política da população, Nampula, 26 Agosto.*
- Matsimbe, H., 2004. *Carta à sua (s) Excelência (S) Governador da Província de Nampula, Ministro da Administração Estatal e ao Secretário-Geral do Partido Frelimo, Nacala, 23 de Julho.*
- População da Aldeia Comunal de Murrupelana, 1984. *Informação ao senhor Governador da Província de Nampula, Nacala, 19 de Fevereiro.*

Revisão da Legislação Eleitoral

Algumas propostas para o debate

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

Os levantamentos populares de Fevereiro de 2008 e de Setembro de 2010 mostraram que, apesar dos vários escalões de governo e de toda a máquina administrativa que cobre o país até ao nível dos bairros e quarteirões, acompanhada de uma estrutura paralela de órgãos partidários da Frelimo,¹ não existem canais funcionais e eficientes de negociação e concertação na sociedade moçambicana, que o governo conhece mal a realidade da vida das camadas sociais mais desfavorecidas e que nenhum dos partidos políticos com representação parlamentar parece assumir de facto a representação dos interesses dos pobres. De alguma maneira, isto reflecte-se no divórcio da maioria dos cidadãos em relação à política, traduzido no alto nível de abstenção – acima de 50% – que se registou nas duas últimas eleições legislativas e presidenciais moçambicanas. Embora este seja um aspecto que os responsáveis políticos preferem ignorar, uma abstenção muito elevada fragiliza o poder e reduz a legitimidade da governação.²

As razões que levam um grande número de cidadãos a desinteressarem-se pela política podem ser muito variadas. Certamente, a não realização de expectativas criadas com o fim da guerra civil e o estabelecimento da democracia multipartidária, aliada ao insuficiente cumprimento de promessas eleitorais pelos governantes, são factores que contribuem para essa situação, mas não são os únicos. Os problemas e conflitos que têm marcado os processos eleitorais desde 1994 também contribuem para a “desafeição” dos cidadãos em relação aos assuntos políticos e de governação. Embora o melhoramento do processo eleitoral não seja

¹ Dos restantes partidos com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais e nas assembleias municipais, apenas a Renamo tem uma organização relativamente importante, com delegações em todas as províncias e na maioria dos distritos, mas a sua abrangência e presença no terreno não pode ser, de maneira nenhuma, comparada à da Frelimo.

² O conceito de “governação” é muito mais abrangente do que “governo” e, contrariamente a uma opinião bastante generalizada, deve ser, neste caso, entendido que a falta de legitimidade se aplica a todas as organizações e instituições políticas, sem excepção.

necessariamente remédio suficiente para combater a abstenção e o desinteresse dos cidadãos, pois há outros factores que contribuem para tal, pode ter um contributo significativo na dignificação da vida política e na promoção dos valores da liberdade e da democracia no seio da sociedade.

A legislação eleitoral moçambicana é em geral considerada relativamente boa, mas a sua aplicação tem-se revelado muito deficiente, marcada por interpretações discutíveis, influenciadas por interesses do partido no poder, ou, pelo menos, em benefício desse partido. Se é evidente que a revisão da legislação eleitoral pode contribuir para melhorar o ambiente e as práticas eleitorais, tornando-as mais conformes aos princípios que devem reger as eleições democráticas, é igualmente evidente que isso depende, em grande medida, dos órgãos que têm a responsabilidade de organizar e dirigir os processos eleitorais, no caso moçambicano em especial a Comissão Nacional de Eleições (CNE). Pela sua importância capital, e porque a questão da CNE e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) têm sido dos assuntos que no processo eleitoral mais têm suscitado um aceso debate público, a questão dos órgãos de gestão eleitoral é a primeira abordada no presente texto. São igualmente abordadas algumas questões relativas ao recenseamento eleitoral, que é o elemento de base sobre o qual se edifica o processo da escolha dos representantes políticos, às assembleias de voto e à votação e, finalmente, à contagem e apuramento de resultados.

Em geral, são aqui retomadas ideias que foram sendo apresentadas em vários textos e intervenções durante os últimos anos e que reflectem, para além da experiência própria, algumas recomendações feitas em diversos relatórios de grupos de observadores eleitorais que têm acompanhado a realização das eleições em Moçambique.

SOBRE OS ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL

De acordo com o seu modo de formação, a sua composição e a articulação com as estruturas governamentais, os órgãos de gestão eleitoral são geralmente classificados em três modelos: governamental, independente e misto. No caso do modelo governamental, a organização e condução das eleições é feita sob a responsabilidade de órgãos do executivo, em geral através do Ministério do Interior, da Administração Territorial, ou equivalente, frequentemente em colaboração com as autoridades locais/municipais; no caso do modelo independente, os processos

eleitorais são organizados e dirigidos por um órgão específico, uma comissão de eleições, composta por membros que não fazem parte do governo (podendo ser personalidades provenientes da sociedade civil, ou de partidos políticos), que dispõe de um orçamento próprio, de serviços técnicos e é autónoma em relação ao executivo; no caso do modelo misto, como o seu nome indica, trata-se de uma fórmula que inclui elementos das duas primeiras, normalmente acrescentando ao sistema do modelo governamental uma comissão independente de supervisão e controlo. Naturalmente, existem inúmeras variantes destes modelos, sendo a solução adoptada por cada país o reflexo das suas condições políticas e contexto histórico particulares.

Em Moçambique, para as primeiras eleições multipartidárias, foram criados dois órgãos de gestão eleitoral: a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral. Na óptica da classificação acima apontada, não obstante várias mudanças em certos aspectos da CNE e do STAE ao longo do tempo, a opção moçambicana enquadra-se no âmbito do modelo independente, assentando inicialmente numa comissão eleitoral formada essencialmente por representantes dos partidos e, na sua forma actual, por representantes dos partidos e membros da sociedade civil.³

A CNE, criada por ocasião das primeiras eleições em 1994 (Lei 4/93), tinha uma composição relativamente equilibrada entre o partido no poder e os partidos da oposição.⁴ Com efeito, dos vinte e um membros que a compunham, dez eram escolhidos pelo governo (ou seja, pelo partido no poder), outros dez escolhidos pelos partidos da oposição (sendo sete indicados pela Renamo e os restantes pelos outros partidos da oposição) e, finalmente, uma personalidade era indicada pelos membros da comissão e nomeada pelo Presidente da República para a função de presidente da comissão.⁵ Para além disso, a CNE disporia de dois vice-presidentes, sendo um indicado pela Renamo e outro pelos restantes partidos políticos (de facto, a Frelimo). Ao mesmo tempo, a mesma lei estabeleceu a formação do Se-

³ Num certo momento, com a dupla subordinação do STAE à CNE e ao executivo, esboçava-se a adopção de um modelo misto. No entanto, com a subordinação permanente do STAE à CNE, actualmente em vigor, voltou-se para o modelo independente.

⁴ Este aspecto decorre dos termos do Acordo Geral de Paz (AGP) assinado em Roma a 4 de Outubro de 1992 (Lei 13/92). O AGP estabelecia que a Renamo apresentaria “um terço dos membros a designar na referida Comissão” (ponto IV. 3a do Protocolo III).

⁵ No caso de não haver uma proposta consensual dos membros da comissão para a figura do presidente da mesma, estes deveriam submeter ao Presidente da República uma lista de cinco nomes dentre os quais ele faria a sua escolha.

cretariado Técnico de Administração Eleitoral como órgão de apoio subordinado à CNE (art. 19). Conforme o estabelecido no Decreto 6/94, o STAE também foi estruturado reservando uma série de postos, incluindo de direcção, à Renamo e a outros partidos da oposição, para além de integrar membros apresentados pela Organização das Nações Unidas (ONU).⁶ Assim, a composição do STAE central era constituída por cinquenta técnicos, sendo vinte e cinco apresentados pelo governo, treze pela Renamo e restantes partidos políticos e doze pela ONU (art. 8 do decreto 6/94); para além disso, a Renamo, por um lado, e os restantes partidos, por outro, tinham o direito de indicar um director-adjunto para os gabinetes provinciais e distritais do STAE (arts. 10 e 12 do Decreto 6/94).

A lei eleitoral de 1993 (4/93) aplicava-se especificamente “às primeiras eleições gerais multipartidárias” (art. 1), terminando a CNE o seu mandato “com a apresentação do relatório final, cento e vinte dias após a publicação do mapa oficial das eleições” (art. 18). Por consequência, tanto os princípios adoptados para a formação da CNE como a própria comissão esgotavam-se no termo desse primeiro processo eleitoral. Isto significava que uma nova legislação eleitoral teria de ser adoptada para os processos eleitorais seguintes. De facto, desde então, tem sido produzida nova legislação eleitoral praticamente para cada ciclo eleitoral, sem que um verdadeiro consenso entre as forças políticas se tenha estabelecido,⁷ o que cria um ambiente permanente de conflito e contestação entre os partidos políticos. Entre outros efeitos, esse ambiente conflituoso, acompanhado de ameaças mais ou menos veladas de retorno à guerra, tem seguramente levado muitos eleitores a decidir pela não participação nos actos eleitorais.

Curiosamente, o objectivo de “equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os partidos políticos” enunciado no AGP para a CNE (ponto IV. 3a do Protocolo III), que (considerando que os membros da comissão eram indicados pelos próprios partidos) só poderia ser atingido através de uma composição equitativa entre a parte governamental e a oposição foi abandonado na

⁶ A ONU estava presente no processo moçambicano através de uma operação especial designada ONUMOZ.

⁷ Com excepção da última legislação eleitoral, que se aplicou às eleições presidenciais e legislativas de 2009, aprovada apenas pela bancada da Frelimo, toda a restante legislação foi sempre formalmente aprovada por unanimidade na Assembleia da República. No entanto, essa unanimidade era na realidade falsa na sua essência pois foi sempre resultado de negociações de última hora (apenas a alguns meses da data das eleições) e de pressões várias da comunidade internacional sobre os partidos, depois de as comissões de revisão da legislação eleitoral terem trabalhado durante longos meses, por vezes anos, sem atingirem um consenso.

legislação subsequente em favor de uma representação partidária na CNE, mas agora seguindo como critério o peso de cada formação política na representação parlamentar.

Depois de um breve período em que a intenção do governo era passar a direcção e organização das eleições integralmente para o STAE, ou seja, adoptar um modelo estritamente governamental de gestão dos processos eleitorais, a resistência da Renamo a essa ideia levou a que fosse de novo instituída a figura da CNE como órgão de direcção das eleições. Porém, a concessão feita à Renamo foi limitada, pois a Frelimo não cedeu sobre um aspecto central: uma composição que lhe garantia presença maioritária na nova CNE. Foi assim que a comissão formada em 1997 para “institucionalizar a organização e o funcionamento de um órgão de direcção de processos eleitorais” (Lei 4/97, introdução) passou a ser composta por nove membros escolhidos da seguinte forma: “a) um presidente... designado pelo Presidente da República; b) sete membros eleitos pela Assembleia da República, respeitando a proporcionalidade da representação parlamentar; c) um membro designado pelo Conselho de Ministros” (art. 5). Deixaram também, nesta nova versão da comissão, de existir os cargos de vice-presidentes, anteriormente divididos entre a Renamo e a Frelimo. Por seu lado, o STAE passava a ser uma administração pública que, nos termos da lei, se subordinava “exclusivamente à Comissão Nacional de Eleições” *apenas no período eleitoral* (art. 17). Finalmente, o princípio que determinava em 1993 que as deliberações da CNE seriam obrigatoriamente tomadas por consenso (Lei 4/93, art. 22) foi substituído pelo princípio do voto maioritário (Lei 4/97, art. 15). Consagrava-se assim o predomínio e controlo total dos órgãos eleitorais pelo partido governamental, a Frelimo, que desde as primeiras eleições multipartidárias sempre dispôs de uma maioria absoluta no parlamento. Esse controlo manteve-se de facto até aos dias de hoje, não obstante, como se verá adiante, uma aparente entrega (em 2007) da maioria dos lugares e da presidência da CNE a representantes da “sociedade civil”.

Em 1999, a CNE passou a ser constituída por dezassete membros (Lei 4/99, alterada pela Lei 8/99), sendo quinze “apresentados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República e eleitos por esta, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar” (art. 5), isto é, cada partido indicando um número de membros correspondente à percentagem da sua representação no parlamento, sendo os dois restantes indicados pelo governo. O presidente da comissão era, de acordo com essa lei, nomeado pelo Presidente da República, depois de escolhido pelos respectivos membros, no seu seio (art. 5).

Entretanto, depois de mais uma revisão da legislação eleitoral, em 2002, a composição da CNE foi de novo alterada (Lei 20/02), passando esta a ser composta por dezanove membros e, de novo, por um presidente e dois vice-presidentes (art. 4). Neste caso, o presidente da CNE passava a ser designado “por proposta da sociedade civil” e eleito pelos restantes membros da comissão (art. 5), “apresentados pelos partidos políticos ou coligações de partidos com assento na Assembleia da República, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar.” (art. 5). A lei era omissa em relação ao procedimento de escolha dos dois vice-presidentes, mas foi mantida a tradição de reservar uma das vice-presidências para a Renamo, o que, na ausência de responsabilidades específicas reservadas aos vice-presidentes, nunca foi mais do que um aspecto meramente simbólico. A partir de 2002, o STAE passou a ficar permanentemente subordinado à CNE (art. 28), fechando-se assim um ciclo em que a governamentalização da gestão dos processos eleitorais sempre esteve presente como uma potencialidade em benefício de uma solução que se situa formalmente no âmbito de um modelo de gestão eleitoral independente.

Os permanentes conflitos e o fraco desempenho das sucessivas comissões eleitorais levaram a uma crescente pressão para transformar esse órgão numa instituição efectivamente independente dos partidos. Para tal, a solução apontada depois das eleições de 2004 era que os seus membros fossem escolhidos pela sociedade civil. Um compromisso foi alcançado nos termos do qual os partidos manteriam uma representação através de membros nomeados por si, mas a maioria deveria ser proposta pelas organizações da sociedade civil. Na base desse entendimento, a CNE, em conformidade com a Lei 8/07, passou a ser formada por treze membros, dos quais cinco são eleitos pela Assembleia da República, sempre obedecendo ao critério de representação proporcional à representação parlamentar (art. 5), sendo os oito restantes escolhidos pelos membros designados pelos partidos através da Assembleia da República, dentre listas de candidatos submetidos por organizações da sociedade civil (art. 5). No actual figurino, o presidente da CNE é eleito pelos seus pares dentre os membros saídos das listas da sociedade civil e posteriormente nomeado e empossado pelo Presidente da República (art. 5).

Este modelo, que aparentemente poderia permitir ultrapassar a permanente desconfiança e conflito à volta da CNE e facilitar a realização de eleições efectivamente “livres, justas e transparentes”, falhou nos seus objectivos. De facto, a solução encontrada tem várias debilidades: em primeiro lugar, porque mantém como base da comissão uma estrutura partidária assente na proporção da representação

parlamentar dos partidos, o que, dada a regra das decisões poderem ser tomadas por maioria, significa em termos práticos a predominância do partido no poder, forte da sua maioria parlamentar; em segundo lugar, porque o mecanismo final de escolha dos membros da sociedade civil, tal como está definido, é de facto um mecanismo de cooptação que evidentemente é usado pelos membros pertencentes ao partido no poder para escolherem apenas candidatos que lhes sejam próximos. Foi assim que uma série de candidatos submetidos por um grupo de ONGs, depois de um longo processo de consultas, concertação e debates públicos nas províncias, foram preteridos em favor de candidatos simplesmente apresentados por organizações próximas da Frelimo.

É evidente que a própria natureza da “sociedade civil”, que na prática não existe como uma unidade que possa ser representada enquanto tal, mas apenas – e só no que diz respeito à sua componente organizada – como uma colecção de organizações diferentes e independentes entre si, conduz a que, na ausência de uma clara vontade política da parte de quem tem o poder de decisão, o processo de escolha seja orientado pelos interesses imediatos da parte mais forte e, como tal, considerado pelas outras como uma forma de manipulação. Ora, a dificuldade de negociar e chegar a soluções efectivamente consensuais entre os dois principais protagonistas do processo político moçambicano, a Frelimo e a Renamo, tem sido uma característica essencial e permanente desde a celebração do Acordo Geral de Paz⁸ e não constituiu grande surpresa a forma como a escolha dos membros da CNE “representantes da sociedade civil” acabou sendo feita.

A permanente alteração da composição da CNE e da forma de designação dos seus membros e direcção mostram quatro coisas: em primeiro lugar, que a questão da direcção dos processos eleitorais sempre foi um problema, cuja solução ainda não foi encontrada; em segundo lugar, que a presença de membros da oposição neste órgão de gestão eleitoral depois de 1994 é apenas simbólica e praticamente não tem nenhum efeito; em terceiro lugar, que embora se tenha procurado introduzir um sistema que garantisse um funcionamento independente e imparcial em relação aos partidos, através de representantes da sociedade civil, o mecanismo de selecção impediu que o

⁸ O próprio Acordo Geral de Paz, cuja negociação levou mais de dois anos, não obstante ser amplamente celebrado como um sucesso (o que é inegável do ponto de vista da solução do conflito armado e da instalação no país de um clima de paz duradoura), pode ser visto mais como uma rendição negociada da Renamo, do que como uma verdadeira solução consensual do conflito, o que não é indiferente no que diz respeito à forma – e limitações – que assumiu o posterior processo de democratização.

resultado desejado fosse atingido; em quarto lugar, que a partir das primeiras eleições multipartidárias o controlo da Frelimo sobre os órgãos eleitorais foi uma constante.

A actuação da CNE nas eleições presidenciais e legislativas de 2009 deu lugar a uma série de conflitos, críticas e grande polémica pública, não só por parte dos partidos de oposição e cidadãos, mas também por parte de alguns “doadores”, sendo de destacar os que se encontram agrupados no chamado “G 19” e os Estados Unidos da América, que por várias vezes expressaram a sua preocupação e desagrado em relação à forma como o processo eleitoral estava a ser conduzido, o que levou a uma grande críspação com o governo. É assim que, num comunicado de 17 de Setembro de 2009, o “G 19” dizia que “o compromisso de Moçambique realizar processos [eleitorais] livres, credíveis e democráticos é um dos fundamentos mais importantes para a nossa cooperação de longo prazo e parceria no desenvolvimento. É por isso que estamos preocupados com as recentes decisões que tiveram impacto na participação de muitos candidatos nas várias eleições” e terminava declarando: “como amigos e parceiros de Moçambique, instamos a que esta situação seja resolvida urgentemente para possibilitar a continuação da campanha sem desconfiança, medo de conflito nem violência”.

As críticas e acusações mais frequentes em relação à actuação da CNE em 2009 incluem: a interpretação restritiva, e em alguns casos abusiva, de normas legais em desfavor das candidaturas da oposição, o tratamento diferenciado dessas candidaturas, o não cumprimento de prazos e de alguns outros preceitos legais e, em geral, a ausência de transparência e imparcialidade na sua actuação.

A experiência mostrou que, com base nas actuais normas de selecção dos candidatos estabelecidas na lei da CNE, é praticamente impossível formar uma comissão imparcial e equidistante dos partidos, ainda que seja de facto composta maioritariamente por personalidades provenientes da sociedade civil. Também parece evidente que, no estágio actual do processo de democratização em Moçambique, ainda caracterizado por um alto nível de desconfiança entre os dois principais partidos, estes dificilmente aceitam renunciar à sua presença na CNE. Nestas condições, uma via possível para se chegar à formação de uma CNE capaz de desenvolver as suas actividades de forma mais respeitadora dos princípios essenciais que devem caracterizar a actuação dos órgãos de gestão eleitoral numa democracia pluralista, ou seja, o respeito da lei, a transparência e a imparcialidade, mas sem excluir os partidos, seria adoptar um processo em três etapas: em primeiro lugar, cada partido com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais e nas assembleias municipais

designaria um delegado para a CNE; em segundo lugar, os membros designados pelos partidos escolheriam cinco personalidades dentre os candidatos propostos pelas organizações da sociedade civil, por consenso;⁹ em terceiro lugar, seria eleito o presidente da comissão, dentre os membros provenientes da sociedade civil. Um tal processo de formação da CNE permitiria, por outro lado, pela composição daí resultante, um maior controlo, mas também mais confiança, em relação ao trabalho do STAE, tornando desnecessária a sua partidarização, como tem sido advogado pela Renamo.¹⁰

Para além dos órgãos de gestão eleitoral, há alguns outros aspectos críticos do processo eleitoral que poderiam ser melhorados, contribuindo assim para a realização de eleições mais transparentes e justas, cujos resultados sejam credíveis e aceites pelo conjunto dos actores políticos, tanto partidos, como cidadãos. As secções seguintes tratam desses temas de uma forma breve.

SOBRE O RECENSEAMENTO ELEITORAL

Tal como acontece com a legislação relativa à CNE, também o recenseamento eleitoral tem sido regido por diferentes leis.¹¹ A Lei 5/97 definia que o recenseamento efectuado ao abrigo da Lei 4/93 se mantinha válido (art. 58) e estabelecia que a validade do recenseamento seria permanente e que este seria actualizado anualmente (art. 6). Porém, as dificuldades técnicas da sua actualização e a exigência da Renamo levaram a que a Lei 9/99 estabelecesse a realização de um novo recenseamento (dito “de raiz”) para as eleições desse ano (art. 58). A Lei 18/02 manteve ainda, em termos de âmbito temporal, a disposição segundo a qual a validade do recenseamento seria permanente e que o mesmo seria actualizado anualmente (art. 7). Assim, o processo eleitoral de 2004 foi realizado com base no recenseamento de 1999 e em actualiza-

⁹ Dada a falta de tradição de negociação entre os partidos, o recurso à regra do consenso pode significar alguma dificuldade inicial na obtenção de um acordo entre todas as partes, mas permite depois uma maior legitimidade e eficiência na gestão do processo eleitoral, na medida em que impede que as escolhas sejam feitas apenas com base em interesses estritamente partidários.

¹⁰ Na actual situação, à semelhança da CNE, toda a actividade do STAE é suspeita de ser influenciada pelos interesses da Frelimo. Por outro lado, em processos eleitorais anteriores, a inclusão de representantes da oposição no STAE, prevista na lei para garantir uma maior transparência e confiança no processo, apenas teve como resultado inúmeras situações de tensão e dificuldades no seu funcionamento.

¹¹ Inicialmente regido pela lei eleitoral (Lei 4/93), passou desde 1997 a ser tratado numa lei específica, a Lei 5/97, mais tarde substituída pela 9/99, a que se seguiram as leis 18/02 e 9/07.

ções, não anuais como estabelecido pela lei, mas feitas para as eleições autárquicas de 2003 e para as próprias eleições de 2004. Verificou-se então que, por dificuldades técnicas, mas provavelmente também decorrentes da própria concepção do modelo de recenseamento, o número de eleitores apurado e oficialmente usado era muito superior à realidade. Isto aconteceu basicamente porque, para além de não existir um mecanismo adequado para eliminar os registos dos eleitores que morrem, também não tinham sido eliminadas muitas inscrições repetidas, resultantes de mudança de endereço dos eleitores e, provavelmente também, da simples emissão de segundas vias do cartão de eleitor.¹² De novo em 2007, já na preparação do novo ciclo eleitoral (autárquicas de 2008 e presidenciais, legislativas e provinciais de 2009), a lei sobre o recenseamento foi alterada. A nova lei (9/07) procura resolver os problemas detectados estabelecendo que a validade do recenseamento eleitoral passa a ser para cada ciclo eleitoral e que o mesmo será actualizado nos anos de eleições (art. 7).¹³

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral, pois serve, em primeiro lugar, para definir a lista dos cidadãos com direito de voto, ou seja, dos eleitores, sendo-lhes assim garantido o direito de escolher os seus representantes, que é uma das bases dos regimes democráticos. Os cadernos eleitorais que resultam do recenseamento servem não só para identificar os cidadãos que poderão exercer o direito de voto e facilitar o exercício desse direito, como também para facilitar o controlo sobre eventuais irregularidades e fraudes na votação e contagem dos votos, pelo que constituem um elemento central no desenrolar das eleições. Quando os dados são devidamente divulgados, o recenseamento permite ainda que os partidos e candidatos possam organizar de forma mais eficaz as suas campanhas de mobilização do eleitorado, que as organizações da sociedade civil e também os próprios órgãos de gestão eleitoral possam preparar melhor as suas intervenções no âmbito da educação eleitoral.¹⁴ Nesta perspectiva, o facto de o recenseamento e de os cadernos eleitorais que dele resultam serem contestados pela oposição é um aspecto que contribui para enfraquecer o processo eleitoral e, como tal, merece reflexão.

A maior parte das críticas registadas ao processo eleitoral, no que se refere ao recenseamento, resultam de uma insuficiência de confiança nos órgãos de

¹² É por esta razão que o valor oficial da abstenção nestas eleições (64%) está inflacionado. Na verdade, a abstenção terá sido apenas ligeiramente superior a 50%.

¹³ Em princípio, há em cada ciclo dois anos eleitorais, sendo um para as presidenciais, legislativas e provinciais e o outro para as autárquicas.

¹⁴ Dentre outras funções, pode-se salientar que o recenseamento, no sistema eleitoral moçambicano, serve também para definir o número de mandatos para cada círculo eleitoral.

gestão eleitoral e na falta de transparência. Apesar de ter sido apontada pelo Conselho Constitucional (CC), na sua deliberação de validação e proclamação dos resultados eleitorais de 2004 (Deliberação nº 5/CC/05), a necessidade de transparência, esta recomendação ainda não surtiu efeito. Na verdade, essa e outras recomendações do CC foram ignoradas na revisão da legislação eleitoral que se seguiu. Assim, embora a Lei 9/07 estabeleça, como é lógico e desejável, que “o recenseamento eleitoral deve corresponder, com actualidade, ao universo eleitoral” (art. 4), ela não estabelece mecanismos adequados de verificação.

A Renamo tem acusado o STAE de não fazer devidamente o recenseamento eleitoral em zonas onde tem grande influência e de usar o processo de informatização dos cadernos eleitorais para os manipular.¹⁵ Este tipo de acusações é muito difícil de provar, mas há indícios suficientes de parcialidade na actuação dos órgãos de gestão eleitoral¹⁶ para justificar a adopção de novas medidas que aumentem a transparência no processo. Isto é tanto mais justificado quanto a orientação geral que a lei estabelece ao afirmar que a CNE tem a responsabilidade de “garantir que os recenseamentos e os processos eleitorais se organizem e se desenvolvam com ética e em condições de plena liberdade, justiça e transparência” (Lei 8/07, art. 7) não parece suficiente.

Dentre as medidas que devem ser tomadas para prevenir e resolver problemas relativos ao recenseamento eleitoral, destaca-se, em primeiro lugar, a integração na legislação dos aspectos relativos à observação eleitoral que estão actualmente remetidos para a responsabilidade regulamentar da CNE (Lei 7/07, art. 9 e Lei 9/07, art. 18). A aprovação tardia do regulamento de observação e algumas das suas disposições têm dificultado o exercício do direito de observação pelas organizações interessadas. Além disso, a sua incorporação na lei poderia ser ocasião

¹⁵ A utilização de computadores no processo eleitoral sempre suscitou a oposição da Renamo, quer para as operações de recenseamento eleitoral, quer para o apuramento dos resultados. Esta oposição expressa uma desconfiança exagerada, mas que se pode compreender dado o controlo que a Frelimo exerce sobre o processo e alguns problemas observados no uso de computadores e programas, como aconteceu, por exemplo, com os programas informáticos de apuramento dos resultados. Nestas condições, e dado que a informatização tem o potencial de facilitar e melhorar significativamente o processo eleitoral, a solução parece passar pela instituição de órgãos de gestão reconhecidos por todas as partes como efectivamente independentes e imparciais, capazes de estabelecer mecanismos de transparência total em relação a todas as suas actividades, fazendo assim com que a desconfiança em relação a este tipo de solução técnica desapareça.

¹⁶ Note-se, no entanto, que muitos dos problemas que afectam a qualidade do desempenho dos órgãos de gestão eleitoral resultam simplesmente da marcação tardia da data das eleições, que, entre outras dificuldades, obriga a um trabalho sob pressão extrema do tempo e tem provocado sobreposições inevitáveis de alguns prazos legais com todos os efeitos perversos que daí decorrem.

de clarificação de uma série de aspectos relativos aos direitos dos observadores e ao seu acesso à informação numa óptica de aumentar a transparência.¹⁷

Toda a informação relativa ao recenseamento eleitoral deve ser de livre acesso, devendo a base de dados do registo ser colocada, em formato digital, atempadamente à disposição de todos os candidatos, mas também dos cidadãos e organizações da sociedade civil interessados.¹⁸ O acesso à lista eleitoral permitiria que os partidos, candidatos, observadores, ou outros cidadãos interessados conhecessem não só a distribuição do eleitorado pelo território, mas permitir-lhes-ia também testar e verificar a qualidade do registo, quer no que se refere a inscrições múltiplas de eleitores, quer a eleitores recenseados mas que não aparecem nos registos, ou à presença de eleitores falecidos.¹⁹

SOBRE AS ASSEMBLEIAS DE VOTO E A VOTAÇÃO

As questões relativas às assembleias de voto e ao processo de votação são tratadas nas leis 7/07 (eleição do Presidente da República e dos deputados à Assembleia da República), 10/07 (eleição das assembleias provinciais) e 18/07 (eleição dos órgãos das autarquias). Embora a maior parte das disposições estabelecidas nestas leis não ponham problema, há alguns aspectos que podem ser consideravelmente melhorados para garantir uma maior transparência e reduzir a conflitualidade que se tem verificado.

Actualmente, a lei do recenseamento (Lei 9/07) estabelece que “o local de funcionamento da assembleia de voto coincide, sempre que possível, com o posto de recenseamento eleitoral” (art.11). Não parece que haja razões suficientemente fortes

¹⁷ Embora sempre tenham sido registados problemas com a observação eleitoral, depois das eleições de 1994, houve momentos particularmente tensos envolvendo a observação internacional em 2004. Naturalmente, a observação deve ser não só facilitada para reforçar a confiança e a credibilidade dos resultados, como deve abranger todas as fases e actos do processo eleitoral, sem excepção, e a única razão de incluir esta proposta a propósito do recenseamento eleitoral é porque este constitui o primeiro momento desse processo.

¹⁸ Quando se diz “formato digital”, entende-se um formato que possibilite o tratamento e análise da informação e não apenas a sua consulta.

¹⁹ Em geral, os órgãos de gestão eleitoral moçambicanos devem ter a preocupação, à semelhança do que acontece na maior parte dos países, de desenvolver e manter um *website* onde divulgam uma grande variedade de materiais relativos às eleições, desde a legislação e regulamentos, a materiais de educação eleitoral, passando por estudos e resultados de inquéritos, resultados eleitorais e uma grande variedade de dados estatísticos.

para admitir excepções à regra de coincidência entre o local de voto e o local de recenseamento e, para evitar eventuais confusões e reduzir a probabilidade de erros e trocas de cadernos (o que tem acontecido com uma certa frequência em determinadas áreas), seria preferível adoptar a obrigatoriedade das assembleias de voto funcionarem nos respectivos locais de recenseamento, o que permitiria ao eleitor saber, sem margem para dúvida, onde iria votar. Esta opção significa, por outro lado, que não deve haver recurso a brigadas móveis de recenseamento, a não ser que haja condições para instalar uma assembleia de voto em cada local onde elas efectuem registos. Finalmente, do ponto de vista logístico, esta medida teria a vantagem de permitir que se conhecesse, desde o momento do recenseamento, a lista das assembleias de voto, que nas condições actuais apenas é divulgada trinta dias antes da votação.²⁰ Este tipo de medida simples poderia evitar que se criem situações, frequentemente denunciadas pela oposição, de grandes distâncias a percorrer pelos eleitores em zonas onde ela é tradicionalmente mais forte do que o partido no poder.²¹

O segundo ponto central no que diz respeito às assembleias de voto é a composição das respectivas mesas. A parcialidade das mesas de voto tem sido uma reclamação constante da oposição e um dos pontos cruciais que deve ser encarado é o facto de muitos presidentes de mesa recusarem receber as reclamações dos fiscais dos partidos de oposição, impossibilitando, desta maneira, que a oposição possa submeter as suas reclamações nos termos da lei e, por conseguinte, que estas tenham o tratamento devido aos vários níveis de administração da justiça eleitoral. A solução encontrada por alguns países para este tipo de problema foi, em primeiro lugar, o de organizar um sistema de recrutamento dos membros das mesas aberto e partilhado por todos os partidos concorrentes, e, em segundo lugar, o de fazer a formação das equipas e sua distribuição pelas mesas através de um sorteio.

Este tipo de procedimento poderia facilmente ser adoptado pela legislação eleitoral moçambicana, eliminando assim um importante foco de tensão e contestação, tanto mais que nestas condições fica igualmente não só reduzida a probabilidade de acontecer a exclusão indevida de fiscais da oposição em determinadas mesas de voto, como tem acontecido com frequência em algumas zonas, como também

²⁰ De facto, não só a divulgação pela CNE do número e localização das assembleias de voto tem sido tardia, como tem sido incompleta: apenas locais de votação, sem indicação dos códigos das assembleias, desrespeitando o que está estipulado na lei.

²¹ Estas afirmações nunca foram sistematicamente documentadas de maneira a confirmar, sem margem de dúvida, a acusação, apesar de haver também registo de alguns testemunhos nesse sentido de alguns observadores eleitorais.

significativamente diminuída a possibilidade de fraude por enchimento de urnas, ou viciação das actas e editais, que, nas duas últimas eleições, foi detectada num número preocupante de assembleias de voto, onde se registaram níveis de participação obviamente falsos, em alguns casos mesmo superiores a 100%. Uma outra prática registada com frequência, que poderia ser evitada com essa forma de recrutamento e formação das mesas de voto, é a inutilização de votos favoráveis à oposição.²²

No que se refere à votação, a lei deveria prever a possibilidade de utilização, ainda que inicialmente a título experimental e restrito, do voto electrónico. Dentre os vários modelos existentes, o utilizado nas eleições indianas é provavelmente o mais adaptado às condições de Moçambique, dada a sua configuração tecnológica simples e o facto de funcionar com bateria e não precisar de estar ligado em rede. Este sistema que, embora tenha alguns inconvenientes,²³ tem proporcionado resultados excelentes em eleições que mobilizam cerca de setecentos milhões de eleitores, incluindo um grande número de analfabetos. Ele é composto por uma unidade de controlo, que fica na mesa de voto e permite abrir e fechar o terminal de voto para cada eleitor, e a unidade de voto, que tem a mesma configuração dos boletins de voto que são usados em Moçambique e onde o eleitor faz a sua escolha simplesmente carregando no local que corresponde ao quadrado onde se marca a escolha num boletim de papel.²⁴ Dentre as vantagens que a adopção desta solução para o voto traria, podem-se destacar as seguintes: grande simplificação e rapidez das operações nas mesas de voto; eliminação de motivos de contestação e conflito à volta da validade e da contagem dos votos; rapidez e rigor no apuramento dos resultados finais; significativa redução dos custos das eleições; virtual impossibilidade de fraude nos resultados.

SOBRE A CONTAGEM E APURAMENTO DE RESULTADOS

A introdução de um sistema electrónico de votação teria como consequência a facilitação do processo de contagem e apuramento dos resultados eleitorais. Porém, a sua eventual adopção teria sempre que ser precedida de um período de

²² Infelizmente, até hoje nenhuma sanção foi aplicada aos autores de tais práticas, mesmo em casos perfeitamente documentados.

²³ O maior dos quais parece ser o de não deixar um traço físico dos votos individuais.

²⁴ Para uma apresentação pormenorizada do sistema, ver http://eci.nic.in/eci_main/Audio_Video-Clips/presentation.asp.

testagem, pelo que se mantém a necessidade de proceder a melhoramentos na legislação actual que rege o processo.

Tal como está legalmente instituída, a contagem e apuramento de resultados constitui um processo complexo e longo, definido pelas leis 7/07 (eleição do Presidente da República e dos deputados à Assembleia da República), 10/07 (eleição das assembleias provinciais) e 18/07 (eleição dos órgãos das autarquias).

Um dos aspectos mais críticos da actual legislação é o facto de estabelecer prazos desnecessariamente longos para a CNE anunciar os resultados (quinze dias para o anúncio de resultados nacionais), mesmo assim, sistematicamente desrespeitados. Ora, sendo a contagem e apuramento dos resultados um elemento crucial do processo eleitoral, quanto mais demorado for o anúncio dos resultados, mais probabilidades existem de haver desconfiança em relação à sua credibilidade. A razão principal para os atrasos na divulgação de resultados eleitorais parece decorrer da maneira como o processo tem sido levado a cabo pelos órgãos de gestão eleitoral, baseado no processamento dos editais das mesas a nível provincial e nacional, o que não parece ser exactamente o que está estipulado na legislação. De facto, o processamento de actas e editais das mesas de voto só deveria ser feito ao nível dos distritos e cidades (e aí é que deve ser usado o programa informático de apuramento), baseando-se depois, aos níveis provincial e nacional, o processo nas actas e editais do nível imediatamente inferior, ou seja dos distritos ou cidades, para o processamento provincial (Lei 7/07, art. 106), e das províncias para o processamento nacional (Lei 7/07, art. 116).

Com a aplicação estrita do dispositivo estabelecido pela lei para a contagem e apuramento de resultados, nem as Comissões Provinciais de Eleições, nem a CNE, necessitariam de mais de um dia para realizarem a centralização dos resultados. Assim, seria possível anunciar os resultados provisórios, ainda sujeitos a revisão por reclamações e requalificação de votos nulos, num prazo de três dias, como acontece na maioria dos países. No que se refere ao uso de um programa informático no tratamento dos resultados, a lei deveria estabelecer regras que incluíssem: um prazo de aprovação do programa definido com a antecedência necessária para permitir a sua inspecção e verificação atempadas;²⁵ a obrigação de auditoria por especialistas independentes de todos os sistemas informáticos usados no processo eleitoral e a divulgação dos respectivos relatórios; a possibilidade de inspecção

²⁵ A aprovação tardia e os erros e falhas detectadas em cima da hora nos programas informáticos aprovados pela CNE para o tratamento dos resultados tem estado na origem de grandes desconfianças e fortes críticas por parte dos partidos da oposição.

efectuada por especialistas mandatados por partidos concorrentes, ou candidatos, quando por estes requerida. Estas medidas seriam um importante contributo para aumentar a tão necessária confiança ao processo eleitoral.

Para além dos aspectos mais gerais relativos ao apuramento de resultados, existe uma disposição na lei que deve absolutamente ser revista. Trata-se do artigo que determina: “Em caso de discrepância entre o número de boletins de voto existentes nas urnas e o número de votantes, vale, para efeitos de apuramento, o número de boletins de voto existentes nas urnas, se não for maior que o número de eleitores inscritos” (Lei 7/07, art. 85, alínea 1). Tal como está redigido, este artigo permite aceitar votos resultantes do enchimento das urnas, em vez de simplesmente permitir aceitar pequenas divergências que podem resultar de erros menores, como parece ser o seu espírito. Para evitar sucessivas recontagens injustificadas e eventuais anulações de votações devido a pequenas diferenças, o artigo deveria especificar qual é a margem de erro (diferença entre o número de votantes assinalados e o número de votos na urna) aceitável, para além da qual a votação seria anulada.²⁶

NOTA FINAL

Infelizmente, a forma como as sucessivas revisões da legislação eleitoral têm sido feitas, fundamentalmente usando o método de discutir para cada artigo isoladamente a sua manutenção, reformulação ou eliminação, sem uma perspectiva global e sem um debate público amplo capaz de fazer ultrapassar os interesses mais imediatos dos partidos, tem levado a que tais revisões acabem por ter um efeito praticamente nulo. É assim que, já depois das eleições de 2004, o relatório de uma prestigiada organização internacional fazia notar que “as revisões da legislação que regeu as eleições de 2004 não parecem ter sido baseadas numa visão estratégica do que deve ser um sistema eleitoral; pelo contrário, as mudanças parecem mais uma vez ter sido feitas numa base *ad-hoc*, com base em problemas observados nas eleições de 1999 e de 2003 e nas relações entre a Frelimo e a Renamo.”²⁷ Depois da

²⁶ Recorde-se que a contagem nas mesas é feita à noite em condições pouco favoráveis, destacando-se o cansaço dos membros da mesa depois de um longo dia de trabalho, as condições de iluminação frequentemente pouco adequadas, e em alguns casos o baixo nível académico dos responsáveis pelas operações de contagem que também favorece a ocorrência de erros.

²⁷ Traduzido pelo autor de “Observing the 2004 Mozambique Elections”, The Carter Center, Special Report Series, October 2005, p. 23.

“crise diplomática” que se seguiu às eleições de 2009, regidas por uma legislação apenas aprovada pela bancada da Frelimo, espera-se que um real e amplo debate público tenha lugar para sustentar uma efectiva e adequada revisão da legislação eleitoral e é nesse sentido que se deve entender a presente contribuição.

PARTE II
ECONOMIA

DESAFIOS DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DOMÉSTICOS

REVISÃO CRÍTICA DO DEBATE

Carlos Nuno Castel-Branco

CONTEXTO GERAL: DESAFIOS DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DOMÉSTICOS

A literatura sobre a mobilização de recursos domésticos está a expandir-se rapidamente e a adquirir importância crescente no debate sobre o financiamento da despesa pública e do investimento privado em África (Di John, 2010; Ndikumana e Boyce, 2010; Oya e Pons-Vignon, 2010; Sachs, 2006; Easterly, 2007 e 2006; Moyo, 2010), para referir apenas alguns autores).

De um modo geral, esta literatura é concentrada no financiamento do Estado e dominada por dois grandes temas, nomeadamente: razões para mobilizar recursos domésticos e modalidades práticas para o fazer.

São duas as razões geralmente apresentadas para reorientar a política pública para a mobilização de recursos domésticos. A primeira é que a ajuda externa, que tem dominado o financiamento do Estado nos países africanos menos desenvolvidos nas últimas duas décadas, tende a estagnar ou diminuir. Além disso, a ajuda externa é ineficaz e/ou prejudicial por causa dos condicionalismos económicos e políticos que introduz, por permitir sustentar ambientes económicos não competitivos e por fomentar a corrupção (Moyo, 2010; Easterly 2007 e 2007; Oya e Pons-Vignon, 2010; Di John, 2010; De Renzio e Hanlon, 2007). A segunda é que os governos dos países dependentes de ajuda externa tendem a prestar contas aos doadores e não aos cidadãos do país receptor, porque são os doadores e não os cidadãos quem financia o Estado. Por consequência, também o debate e a escolha de opções políticas e de política pública tendem a envolver o governo dependente e os doadores e a excluir os cidadãos. Logo, num ambiente de dependência externa e não mobilização de recursos domésticos para financiar o Estado, a cidadania não se desenvolve (Di John, 2010; De Renzio e Hanlon, 2007; Oya e Pons-Vignon, 2010).

No que diz respeito a modalidades de mobilização de recursos domésticos, a mobilização de receitas fiscais é, geralmente, a preferida porque: (i) incentiva e/ou força a poupança; (ii) promove ligações entre o Estado e os cidadãos; e (iii) nos países menos desenvolvidos, geralmente existe um grande potencial fiscal ocioso derivado da fraqueza da administração fiscal, da estrutura fiscal afunilada, e da baixa tributação do Produto Interno Bruto (PIB) especialmente causada por benefícios fiscais atribuídos ao grande capital internacional (McKinley, 2009; McKinley e Kyrili, 2009; Di John, 2010; Ossemane, 2011).

Outra modalidade de financiamento do Estado é a dívida pública – que pode ser contraída com recurso a obrigações do Tesouro (dívida com os cidadãos e empresas domésticas), créditos comerciais (dívida com o sistema bancário nacional e internacional) e parcerias público-privadas. Esta modalidade é preferida quando o espaço de expansão fiscal é reduzido, por motivos políticos e/ou económicos, e quando há garantias de que a dívida será usada produtivamente no desenvolvimento da infra-estrutura económica e social (Ndikumana e Boyce, 2010; Massarongo, 2010; Massarongo e Muianga, 2011).

De acordo com a literatura, estas duas modalidades de mobilização de recursos domésticos (mobilização de receita fiscal ou endividamento público) podem compensar pela redução dos fluxos de ajuda, mas apenas a tributação resolve a questão da responsabilização do Estado perante os cidadãos (Di John, 2010; Ndikumana e Boyce, 2010) e da mobilização e utilização produtiva do potencial fiscal ocioso. Ambas podem afectar os fluxos de investimento privado, quer competindo pelos mesmos recursos financeiros, quer criando incentivos para o investimento privado a favor da especulação financeira ou, alternativamente, do investimento produtivo articulado, diversificado e alargado (Ndikumana e Boyce, 2010; Massarongo, 2010; Massarongo e Muianga, 2011; Ossemane, 2011; Castel-Branco, 2010a). O financiamento do Estado com recurso à dívida pode rapidamente resultar em crise fiscal, ou pode ser um complemento útil do financiamento público, dependendo da magnitude relativa da dívida, do seu peso no total da despesa pública, das suas condições comerciais (período de pagamento e taxas de juro), da relativa estabilidade dos mercados de capitais e da estratégia e prática de utilização da dívida.

DEBATE EM MOÇAMBIQUE: ECONOMIA POLÍTICA DAS OPÇÕES ECONÓMICAS

Como seria de prever, este debate está a desenvolver-se também em Moçambique (Amarcy e Massingue, 2011; Castel-Branco, 2010a e 2010b; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Ossemane, 2011; Massarongo, 2010; Massarongo e Muianga, 2011; Sande, 2011; Bolnick, 2009; Byers, 2009; Kuegler, 2009).

MOTIVAÇÕES DO DEBATE EM MOÇAMBIQUE

No caso moçambicano, as motivações para este debate têm relação com seis grandes questões.

Primeira – substituição da ajuda externa: os fluxos de ajuda externa, que nas últimas duas décadas financiou em média 55%-60% da despesa pública, tendem a estagnar e a contrair em termos reais. Apesar da ambiguidade dos principais doadores do orçamento do Estado no que diz respeito à estrutura e níveis de ajuda, é de prever que a Ajuda Geral ao Orçamento reduza mais acentuadamente do que os níveis agregados de ajuda externa ao País. Portanto, é previsível que o financiamento geral do orçamento do Estado seja mais afectado do que o financiamento sectorial e de projectos.

Segunda – redução de interferência política: a relação prolongada e profunda de dependência externa envolve um alto grau de interferência política dos doadores nos assuntos de política pública nacional (Macamo, 2006; De Renzio e Hanlon, 2007). Esta relação política desconfortável entre o governo de Moçambique e os doadores só pode ser ultrapassada com a emergência de alternativas de financiamento do orçamento do Estado e consequente redução drástica da dependência de ajuda externa (Castel-Branco, 2011a, 2010a e 2010b; De Renzio e Hanlon, 2007).

Terceira – aumento da receita e mudança da estrutura fiscal: as receitas fiscais representam menos de 15% do PIB, financiam apenas 45% da despesa pública e, à semelhança de outros Países da África subsaariana, crescem em torno de uma estrutura afunilada (concentrada em torno de impostos indirectos) e como resultado de aperfeiçoamentos na administração fiscal (o que permite apenas crescimentos marginais) (Ossemane, 2011). A receita fiscal *per capita* é inferior a US\$ 55 – claramente abaixo da média na África subsaariana, que se aproxima dos US\$ 70 *per capita* (McKinley, 2009; McKinley e Kyrili, 2009) – dos quais apenas US\$ 18 provêm

de impostos directos (impostos sobre os rendimentos do capital e do trabalho) e somente US\$ 9 provêm de impostos sobre os rendimentos do capital. Os impostos sobre as transacções de bens e serviços totalizam aproximadamente US\$ 35 *per capita* (Castel-Branco, 2010a e 2010b; DNEAP, 2010; OECD, 2011; Ossemane, 2011).

Em Moçambique, o PIB duplica em cada 10 anos e o PIB *per capita* duplica em cada 15 anos (INE, vários anos; DNEAP, 2010); o investimento privado estrangeiro é dos mais altos na África subsaariana e 50% do investimento privado nos últimos 10 anos concentrou-se em recursos naturais e é intensivo em capital (Castel-Branco, 2010a); menos de 10% da população activa tem emprego formal e o rendimento médio dos cidadãos é de um dólar por dia *per capita* (DNEAP, 2010; INE, vários anos). Como é que é possível que, nestas condições, o contributo dos impostos sobre o rendimento do trabalho e o contributo dos impostos sobre o rendimento do capital sejam semelhantes? Qual é o peso distributivo, nos vários grupos de rendimento, de uma estrutura fiscal assente em impostos indirectos (sobre o consumo de bens e serviços), e em que o esforço fiscal do trabalho é pelo menos 2,5 vezes superior ao do capital (Ossemane, 2011)?

É, pois, bem provável, que a estrutura fiscal não só beneficie desproporcionalmente a acumulação privada de capital com base em recursos naturais sem contrapartidas reais para a economia nacional, como também penalize desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis por causa dos efeitos combinados dos impostos sobre o rendimento do trabalho e sobre o consumo de bens e serviços (mais investigação será necessária para verificar esta hipótese). Além disso, o peso maior da carga fiscal sobre o capital recai sobre as pequenas e médias empresas, já que as empresas familiares e informais (geralmente chamadas microempresas) e os grandes projectos de investimento beneficiam de isenções fiscais massivas, embora por razões diferentes (Ossemane, 2011; Castel-Branco, 2010a). Portanto, a estrutura fiscal prevalecente afecta a produção e a geração da riqueza promovendo o grande capital internacional em prejuízo das pequenas e médias empresas e do trabalho.

Quarta – eliminação de benefícios fiscais redundantes: a fragilidade e afunilamento da estrutura e da dinâmica fiscal estão associados aos benefícios fiscais redundantes para os grandes projectos de investimento estrangeiro relacionados com o complexo mineral-energético (Ossemane, 2011; Kugler, 2009; Byers, 2009; Bolnick, 2009; Castel-Branco, 2010a).

Ossemane (2011) demonstra que, enquanto a proporção da remuneração do capital no PIB é duas vezes e meia superior à do trabalho, o contributo da remuneração do trabalho para as receitas fiscais é superior ao do capital. Na sua análise, Ossemane argumenta que o peso das receitas fiscais recai sobre os impostos indirectos; o peso das receitas do comércio externo tende a diminuir por causa da liberalização comercial; o espaço para aumentar receitas com base no IVA e outros impostos sobre as transacções é limitado por causa dos efeitos distributivos negativos sobre uma população maioritariamente pobre; e os ganhos fiscais resultantes da melhoria da administração fiscal crescem a taxas marginais decrescentes. Além disto, Ossemane também mostra que os enormes incentivos fiscais de longa duração são a causa principal do baixo contributo fiscal do capital; e que estes incentivos incidem mais sobre, e são maiores para, os grandes projectos de investimento estrangeiro concentrados em recursos naturais. Logo, conclui Ossemane, a forma mais eficaz e eficiente para aumentar a base fiscal é a tributação dos rendimentos do capital, em especial das grandes empresas multinacionais do sector energético e mineiro, pois a ociosidade fiscal criada pelos benefícios que estes projectos recebem é o único espaço fiscal substancial disponível na economia nacional. Para Ossemane, a questão não é se os megaprojectos já fazem algum contributo para a economia nacional, mas que estes projectos estão muito aquém de fazer o contributo que podem e devem.

Bolnick (2009) demonstra empiricamente que os incentivos fiscais aos grandes projectos são geralmente redundantes pois não têm influência nas decisões de investimento. As conclusões de Bolnick são consistentes com as previsões da análise teórica (Castel-Branco, 2002a e 2010a; O País, 2011b). Esta análise argumenta que a localização de projectos de investimento estrangeiro de grande envergadura é determinada por estratégias corporativas oligopolistas, pela presença de recursos, pela regulamentação e pela facilidade de exploração dos recursos (extracção e logística de transporte, processamento e comercialização, bem como as condições económicas prevalentes). Para estes projectos, os únicos incentivos fiscais que podem ter relevância nos ciclos iniciais de investimento são a amortização acelerada (que permite acelerar a recuperação do capital investido) e a redução ou eliminação de direitos sobre a importação de bens e serviços de investimento não disponíveis na economia em condições competitivas. Incentivos fiscais sobre o rendimento do capital têm alguma relevância apenas para projectos de pequena escala e de alta mobilidade locacional (*footlose*), que não constituem uma base sustentável e inovadora em torno da qual se possam desenvolver as capacidades produtivas do País.

Os incentivos fiscais geralmente beneficiam as empresas apenas quando estas começam a ter lucros – isto é, quando começam a produzir matéria tributável. Para a maior parte das empresas, principalmente as pequenas e médias, a grande dificuldade reside em sobreviver e chegar ao ponto de gerar lucros. Logo, os incentivos que elas necessitam não são os fiscais mas os que reduzem os custos de investimento e de transacção e aumentam as probabilidades de sucesso (capacidade de coordenação de investimento complementar e competitivo; infra-estrutura dedicadas e especializadas, provavelmente fornecidas com base em *clusters* industriais; sistemas de formação, de informação, de aprendizagem e inovação, de promoção, estandarização e controlo da qualidade, de aquisição de adaptação de tecnologias; logística produtiva, comercial e financeira; acesso a terra, energia e água, etc.). Os incentivos fiscais não podem compensar pelos custos adicionais que resultam da fraqueza da base produtiva social, pois (i) estes custos diminuem lucros e, portanto, a matéria tributável, o que reduz o valor dos incentivos fiscais; e (ii) os incentivos fiscais são uma promessa para o futuro e não um apoio para o ciclo inicial de negócio.

Portanto, os incentivos fiscais impõem constrangimentos macroeconómicos fundamentais e são fundamentalmente redundantes no que diz respeito às decisões de investimento, e a tributação do grande capital multinacional parece ser a reserva fiscal mais importante do País. Kuegler (2009) mostra que a receita fiscal potencial da Mozal (fundição de alumínio) perdida anualmente por causa dos incentivos fiscais massivos atinge os US\$ 128 milhões (aproximadamente 7% do Orçamento do Estado). Castel-Branco (2011b), com base no relatório dos auditores sobre a indústria extractiva em Moçambique (Boas & Associates, 2011) argumenta que as receitas fiscais (directas, dos lucros, dos rendimentos dos trabalhadores e das royalties destas empresas; e indirectas) provenientes de seis projectos do complexo mineral-energético totalizaram, em 2008, apenas US\$ 11,6 milhões. Sem benefícios fiscais específicos, a tributação do rendimento líquido de somente um desses seis projectos poderia ter atingido US\$ 60 milhões por ano. Se esses seis projectos mineiros e a Mozal não beneficiassem de incentivos fiscais específicos, o Estado poderia colectar anualmente um montante adicional equivalente ao montante actual da ajuda geral ao Orçamento do Estado. Estes recursos permitiriam, a curto prazo, aumentar o Orçamento do Estado em cerca de 25%-30% em termos reais e reduzir a sua dependência da ajuda externa de quase 50% para cerca de 36%.

A aquisição da companhia mineira Riversdale, concessionária do carvão de Benga, em Tete, pela grande companhia multinacional Rio Tinto, por cerca de US\$

3,8 biliões, não foi acompanhada, controlada, avaliada ou tributada pelo Estado moçambicano. A Riversdale era uma companhia muito pequena, que foi substancialmente valorizada pela aquisição da concessão de carvão de Benga (província de Tete). Assumindo, portanto, que pelo menos metade do valor da transacção correspondeu à valorização das acções da Riversdale por causa dos activos da concessão de Benga, o Estado moçambicano poderia ter recebido em impostos sobre ganhos de capital cerca US\$ 400- US\$ 450 milhões com esta transacção. Este montante é equivalente a cerca de um ano de ajuda geral ao Orçamento do Estado – equivalente à construção de 100 escolas secundárias; ou ao subsídio do pão para 10 anos; ou ao subsídio do combustível para 4 anos; ou a um fundo de apoio ao desenvolvimento tecnológico e comercial de pequenas e médias empresas 100 vezes superior ao que recentemente foi instituído pelo governo; ou ao montante de investimento necessário para formar cerca de 100 pequenas e médias empresas industriais com a logística necessária, capazes de empregar 40 mil trabalhadores, de alargar e articular a base produtiva, alimentar a economia e os cidadãos e diversificar as exportações.

Logo, não é surpreendente que a contestação dos incentivos e facilidades fiscais dadas ao grande capital multinacional esteja crescendo em Moçambique (Canal de Moçambique, 2011; Notícias, 2011; O País, 2011a, 2011b, 2011c e 2011d; Savana, 2011; Vieira, 2011, só para citar exemplos mais recentes).

Quinta – o que fazer com os recursos naturais?: a propriedade e o controlo dos recursos minerais e energéticos, assim como dos recursos naturais (terra, água e florestas) e das infra-estruturas (estradas, pontes, comunicações, linhas férreas, energia, água, etc.) associados ao complexo mineral-energético, estão ficando concentrados em grandes empresas multinacionais e suas associadas domésticas. As estratégias e planos de desenvolvimento industrial e espacial do governo de Moçambique estão concebidos em função de pólos de desenvolvimento assentes nos grandes corredores ferro e rodoviários ligados aos grandes portos, focados na extracção e exportação de recursos minerais, e contemplando uma visão integrada da infra-estrutura para servir essa economia extractiva. As Zonas Económicas Especiais e as Zonas Francas Industriais são vectores desta estratégia extractiva para a economia nacional.¹ A recente compra da companhia mineira Riversdale, con-

¹ Ver, por exemplo, o dossier de apresentações feitas no decurso do seminário sobre “Os desafios de crescimento económico e do emprego em Moçambique”, organizado pelo governo de Moçambique em colaboração com o DFID, o Banco Mundial e o FMI, e que decorreu em Maputo de 9 a 11 de Fevereiro de 2011.

cessionária do carvão de Benga, em Tete, pela Rio Tinto sem qualquer controlo, participação ou ganho pelo Estado moçambicano, despoletou um debate que já vem de longe (Castel-Branco, 2002b, 2002c, 2004, 2008a, 2008b, 2009, 2010a; Selemene, 2009; Vieira, 2011), sobre a estratégia de exploração dos recursos naturais de Moçambique. Por exemplo, no seu artigo, Vieira (2011) sugere que o Estado deveria controlar a maioria das acções ou tributar fortemente as receitas destes projectos em defesa do interesse nacional e do projecto de libertação nacional iniciado há mais de meio século; enquanto Castel-Branco (2010a) argumenta a favor de uma matriz macroeconómica que faça a exploração dos recursos naturais responder a uma visão estratégica nacional de desenvolvimento.

Castel-Branco (2011b e 2010a) e Boas & Associates (2011) questionam o sistema de valorização dos recursos minerais concessionados, sobre a qual as taxas são aplicadas. Portanto, a questão não é só das taxas fiscais e outras que se aplicam sobre estes recursos e os resultados da sua exploração, mas também é da definição do valor destes recursos e da sua exploração sobre o qual se aplicam estas taxas. O relatório sobre a indústria extractiva (Boas & Associates, 2011) constatou que o GdM não tem informação detalhada, atempada e independente sobre a qualidade dos minerais, as quantidades extraídas e vendidas, os preços de venda (em especial em mercados futuros), os custos operacionais das empresas extractivas (que são deduzidos aos rendimentos, para definir a matéria tributável), a acumulação de custos no processo anterior ao início da produção (que são determinantes na definição das taxas e montantes de amortização, que reduz a matéria tributável), o tamanho das concessões, entre outros. A informação que existe é fornecida pelas empresas apenas, sem que haja nenhum mecanismo de verificação independente. A experiência internacional mostra que as empresas tendem a inflacionar custos e deflacionar ganhos para minimizar lucros e custos fiscais. Dado o peso da exploração dos recursos minerais no investimento e no crescimento da economia nacional, e o seu enorme potencial estabilizador ou destabilizador da economia, a inadequação do sistema de informação e valorização dos recursos minerais e da sua exploração é um problema extremamente grave.

Mais geralmente, a experiência recente da concessão e exploração dos recursos naturais em Moçambique parece estar orientada exclusivamente para facilitar e acelerar o processo de acumulação privada primitiva das classes capitalistas emergentes, que usam o seu acesso privilegiado e barato a tais recursos para atrair e negociar alianças com o grande capital multinacional (Castel-Branco, 2010a).

Nesta perspectiva, os processos dominantes de acumulação privada têm uma natureza extractiva, são caracteristicamente porosos, são determinados pelos interesses e objectivos do capital internacional e sacrificam a acumulação de rendas pelo Estado para favorecer a acumulação de rendas privadas (Castel-Branco, 2010a, 2010b e 2011b). A economia que daqui emerge é meramente extractiva, porosa e afunilada – virada para a exportação de produtos e serviços primários em bruto, incapaz de produzir para alimentar os cidadãos e os processos produtivos e de absorver a riqueza gerada, e inadequada para alargar os benefícios do crescimento económico.

No popular *blog* Diário de um Sociólogo (2011), o articulista da série *Dos megaprojectos às mega ideias* argumenta que a discussão sobre megaprojectos tem sido simplisticamente colocada do seguinte modo: “taxa os megaprojectos e a vida vai melhorar”. O seu argumento vai mais longe, criticando o tipo de economia rendeira, de serviços e de negócios de curto prazo que se está construindo, bem como criticando o debate que se centra em torno de apropriação das rendas e não da produção. A este tipo de capitalismo, ele chama “capitalismo de chapa”.

Estes argumentos são interessantes e, em alguns aspectos, são semelhantes à crítica sistemática e detalhada que tem vindo a ser feita às características e natureza do padrão de acumulação em Moçambique (Castel-Branco, 2010a, 2002a, 2002b, 2002c e 2002d; OECD, 2011; UNCTAD, 2010). No entanto, o argumento no citado *blog* perde a perspectiva da relevância da questão da tributação. Primeiro, seis ou sete megaprojectos já estão instalados em Moçambique e o seu potencial fiscal combinado, tornado ocioso por benefícios fiscais massivos e redundantes, aproxima-se de um montante equivalente a um terço do Orçamento do Estado. Numa economia dependente de recursos externos, em que a ajuda externa tende a diminuir e a ser substituída por endividamento público, recolher estas rendas, por via fiscal, é fundamental para as opções de desenvolvimento futuro. Segundo, o posicionamento sobre a tributação do capital é vital para definir quem ganha e quem paga as mudanças e o desenvolvimento económico em Moçambique, e que tipo de desenvolvimento pode ocorrer. Terceiro, a tributação do capital pode financiar estratégias económicas e políticas de transformação do padrão de acumulação. Portanto, não há necessariamente um conflito entre apropriar rendas e mudar o padrão de acumulação, nem existe uma relação automática e directa entre apropriar rendas e criar uma economia rendeira. Também a relação entre a apropriação social das rendas e a diversificação, alargamento e articulação da base

produtiva não é automática – para que aconteça, é necessário que a estratégia de uso dos recursos para isso seja orientada.

Apropriar as rendas dos recursos naturais já concessionados, e que o venham a ser, é vital, mas não é uma *panaceia* (solução automática para tudo) – o que acontecerá com a economia, se permanecerá rendeira ou não, dependerá do uso social feito das rendas. Esta discussão é detalhadamente desenvolvida em Castel-Branco (2010a e 2008b) e retomada em Ossemane (2011), Massarongo e Muianga (2011).

Rendeira será a economia que vive de recolher rendas e assim permanece; a que recolhe as rendas para criar uma base produtiva diversificada, alargada e articulada deixará de ser rendeira. A diferença histórica entre as duas é uma questão de economia política.

A exploração dos recursos naturais de forma a contribuir para gerar uma economia mais dinâmica, sustentável, articulada e diversificada requer uma visão macroeconómica para a integração desses recursos numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento. Isto é, requer uma concepção rigorosa e sistemática sobre a integração dos recursos naturais numa visão e numa estratégia de desenvolvimento de base alargada, diversificada e articulada. Este quadro deve permitir estabelecer os diferentes objectivos macroeconómicos da exploração de recursos naturais específicos em momentos determinados; construir um sistema de prioridades e de valorização dos recursos; estabelecer os ganhos fiscais e as ligações produtivas a montante e jusante; definir a partilha da riqueza a diferentes níveis – entre sectores, entre prioridades, entre grandes temas estratégicos (crescimento, consumo, sustentabilidade ambiental), entre o governo central e comunidades locais; e desenvolver estratégias industriais que transformem as rendas dos recursos naturais num instrumento de diversificação e articulação da base produtiva, geração de emprego e produção competitiva e em grande de bens básicos de consumo a baixo preço e de qualidade.

Neste contexto, não basta renegociar os contratos com os mega-projectos e colectar os impostos. Se estas receitas adicionais forem apenas gastas a construir as condições necessárias para os megaprojectos serem mais rentáveis, a despesa pública contribuirá para consolidar a estrutura afunilada e concentrada de produção, as vulnerabilidades macroeconómicas e a instabilidade e volatilidade fiscal. As receitas fiscais adicionais devem servir para financiar o alargamento, diversificação e articulação da base produtiva e comercial, fornecendo os serviços produtivos, as capacidades tecnológicas e financeiras e a logística necessárias ao desenvolvi-

mento da base produtiva, assim reduzindo as vulnerabilidades e diversificando e alargando a base fiscal. Portanto, a estratégia de despesa pública é tão importante como a mobilização de mais recursos domésticos.

Sexta – perigos e desafios do endividamento público: a alternativa de financiamento do Estado, que simultaneamente reduza a dependência da ajuda externa e evite a necessidade do rápido crescimento da base fiscal por via da tributação do capital, é o endividamento público (Massarongo, 2010; Massarongo e Muianga, 2011; Castel-Branco, 2010a e 2010b; Ossemame, 2011). Há cinco problemas óbvios relacionados com o financiamento do Estado por via da dívida pública. O primeiro problema é a capacidade de gestão da dívida dentro de parâmetros de sustentabilidade aceitáveis e recomendáveis – este problema está relacionado com capacidade, método e organização, mas também com as possibilidades e pressões reais da economia. O segundo problema reside na pressão que o serviço da dívida põe sobre os restantes recursos do Estado e sobre a estrutura da despesa pública. O terceiro problema consiste na competição por recursos financeiros entre o Estado e o capital privado, que afecta os custos do capital financeiro para todos e, em especial, encarece o investimento para o alargamento, diversificação e articulação da base produtiva. O quarto problema é o incentivo ao sistema financeiro para que este se concentre na transacção e especulação com activos financeiros e com a gestão e lucros da dívida pública, preterindo o investimento em actividades produtivas directas. O quinto problema é derivado da tendência da despesa pública se concentrar em projectos de alto retorno financeiro a curto prazo, e/ou projectos virados para o suporte dos megaprojectos minerais, energéticos e de outras actividades extractivas de grande escala (como, por exemplo, as florestas), em detrimento do desenvolvimento mais alargado da base social produtiva nacional.

As modalidades de financiamento do Estado são determinantes fundamentais das opções e prioridades de despesa pública. Dependendo da magnitude do défice fiscal, da proporção deste défice que é financiado com recurso a dívida comercial, e das condições comerciais do serviço da dívida (taxas de juro e período de maturação do crédito), as prioridades do investimento público serão certamente afectadas. Assim, enquanto o financiamento do Estado por via da tributação do capital possibilita a adopção de uma estratégia de despesa pública para alargar, diversificar e articular a base produtiva; o financiamento do Estado por via da dívida poderá forçar o Estado a optar por investir em projectos de alto retorno financeiro de curto prazo, concentrando-se nas zonas de maior dinâmica e concen-

tração económica e em torno dos grandes projectos de investimento estrangeiro no sector mineral-energético (Massarongo, 2010; Massarongo e Muianga, 2011; Singh, 1992; Castel-Branco, 2002a, 2010a, 2010b e 2011b; Jornal Notícias, 2011).

ECONOMIA POLÍTICA DO DEBATE EM MOÇAMBIQUE

Portanto, do ponto de vista da construção de uma economia diversificada e articulada, a tributação do capital parece ser a melhor opção para mobilizar recursos domésticos que reduzam a dependência externa, para reter uma proporção cada vez maior da riqueza produzida com os recursos nacionais e para utilizar essa riqueza para diversificar e articular a base produtiva de modo a satisfazer as necessidades do investimento e do consumo, isto é, de modo a alimentar a economia e os cidadãos. Para aproveitar a enorme reserva fiscal ociosa que resulta dos benefícios fiscais, é preciso começar por renegociar os contratos com os megaprojectos e alterar a estrutura de incentivos à produção de modo a que incentivos de redução de custos de investimento, de produção e de transacção (infra-estruturas, instituições de aprendizagem e formação, coordenação de investimento, sistemas de informação, sistemas logísticos, financeiros e de aprovisionamento e comercialização, etc.) se tornem na norma, e os incentivos fiscais se tornem na excepção.

Então, por que é que ainda existe um debate acerca desta questão? Se a questão é tão clara, quais são as dúvidas que persistem? Por que é que o governo de Moçambique resiste tão tenazmente a considerar este assunto? Toda a investigação social aponta para a necessidade de entrarmos neste processo de revisão dos objectivos e renegociação dos contratos com os megaprojectos – por que é que os resultados da análise não são adoptados na análise e desenvolvimento de política pública?

Por um lado, certamente que há dúvidas sobre as formas práticas de implementação: como se faz a negociação? Será possível negociar com multinacionais? Quem já o fez? Teve sucesso? Qual será a tarifa fiscal óptima? Como determinar o que tributar e o que subsidiar, por quanto, quando e com que contrapartidas? Como determinar quando é que o mais importante para a economia é a tributação ou as ligações a montante e jusante? Estas, e outras, questões são genuínas, têm que ser respondidas e requerem um quadro/matriz macroeconómico de exploração dos recursos nacionais e uma estratégia industrial e de investimento específica.

Mas as dúvidas existem não apenas ao nível de questões práticas de implementação. Se estas questões práticas fossem a essência das dúvidas, já poderiam há muito ter sido resolvidas.

A razão da opção pela não tributação dos megaprojectos (ou pela resistência à renegociação dos seus contratos) tem a mesma base social e política da opção pelo endividamento público como via alternativa para o financiamento do Estado – a função principal do Estado moçambicano na fase actual é facilitar o processo de acumulação de capital das classes capitalistas emergentes em estreita relação e, geralmente, na completa dependência, das dinâmicas e interesses do capital multinacional, através da expropriação e controlo dos recursos naturais a baixo custo para o capital.

A não tributação do capital mantém estável a relação entre as elites económicas e políticas nacionais e o capital multinacional, mesmo que, a médio prazo, esta opção perigues as relações políticas e a estabilidade social doméstica. A não tributação do capital multinacional permite que a totalidade das rendas dos recursos naturais seja apropriada pelo capital privado, multinacional e doméstico, associado ao complexo mineral-energético.

Por sua vez, o funcionamento do Estado e da sua função provedora de serviços públicos ficam na dependência da ajuda externa (que tende a estagnar ou reduzir em termos reais); ou do envolvimento privado no fornecimento desses serviços e infra-estruturas, através das parcerias público-privadas, o que expande as oportunidades e garantias de negócio privado.

A opção do Estado pelo endividamento público tem grandes atractivos para as elites económicas e políticas nacionais. Por um lado, reduz o poder de interferência e de negociação dos doadores, quer por de facto reduzir a dependência externa, se os créditos comerciais e as parecerias público-privadas se concretizarem na magnitude e condições projectadas; quer por ameaçar reduzir a dependência externa (ou, por outras palavras, sugerir a existência de alternativas para negociação de recursos financeiros fora do quadro clássico da ajuda externa). A maneira de fazer isto é optar por aceitar a ligação directa entre política de cooperação e interesses comerciais, e tentar tirar proveito dessa ligação. Este é o modelo de cooperação das potências económicas emergentes da Ásia (China e Índia), América Latina (Brasil), da Europa (Rússia), entre outras. Para gerar esta opção, reduzir a dependência externa e criar alternativas de negociação e de negócio, é preciso aceitar este quadro absolutamente comercial de cooperação. Por outro lado, esta modalidade evita ter de recorrer a uma rápida alteração do quadro fiscal e permite ter uma solução interina enquanto a reserva fiscal ociosa não entra em operação. Finalmente, este modelo fortalece as parcerias público-privadas, à custa da socie-

dade e do erário público, que permitem ao capital nacional emergente tirar maior proveito das ligações com o grande capital multinacional investido no complexo mineral-energético e a infra-estruturas associadas (Castel-Branco, 2010a).

A resistência, ou crítica, à agenda de renegociação dos contratos com o grande capital tem sido justificada com quatro argumentos principais:

- Os megaprojectos já contribuem para a economia por via do investimento, exportações e emprego – argumento que reflecte confusão entre benefícios financeiros e privados e benefícios económicos e públicos. Por exemplo, a receita de exportação só pertence à economia a partir do momento em que paga impostos, é reinvestida na economia, compra bens e serviços em grande quantidade dentro da economia e gera empregos e salários em grande escala, o que não é o caso dos megaprojectos. Dados do Banco de Moçambique mostram que dois megaprojectos em 2008 tiveram um saldo comercial (exportações menos importações) superior a US\$ 1 bilião, mas apenas US\$ 300 milhões foram absorvidos na economia nacional para pagar os custos operacionais dos projectos (excluindo lucros). Mais de US\$ 700 milhões foram repatriados (Castel-Branco, 2010a). Estas transferências foram a segunda causa mais importante para o agravamento da conta corrente de Moçambique nesse ano. Se estes projectos não beneficiassem de incentivos fiscais especiais, a economia moçambicana teria retido uma adicional superior a US\$ 200 milhões para financiar o défice fiscal, e o défice da conta corrente teria sido reduzido em mais de US\$ 200 milhões. Comparem-se estes números com o que foi declarado pago, em 2008, por seis empresas – US\$ 11,6 milhões. Além disto, como argumenta Ossemane (2011), a questão não é se os megaprojectos já contribuem para a economia, mas que esse contributo está muito longe do que poderia e deveria ser.
- Outro argumento sugere que os incentivos fiscais são para compensar as empresas pelo investimento em infra-estruturas. De facto, o investimento em infra-estruturas é deduzido da matéria tributável não coberta pelos benefícios fiscais. Além disso, as infra-estruturas criadas pelos mega-projectos são geralmente usadas para satisfazer as necessidades desses projectos e praticamente não adicionam nada às capacidades mais gerais da economia.
- É, ainda, argumentado que sem os incentivos fiscais as empresas não investiriam em Moçambique ou sairiam, se já tivessem investido. Como já foi discu-

tido acima, incentivos fiscais são geralmente redundantes e não têm impacto nos ciclos iniciais de negócios.

- Finalmente, é argumentado que estabilidade legal é a condição mais importante para a estabilidade do investimento, e que a renegociação dos contratos porá em causa esta estabilidade, arriscando-se Moçambique a perder biliões de dólares de investimento no futuro em troca de alguns milhões de dólares a curto prazo. Este argumento é construído sobre premissas falas e exageradas. Primeira, estabilidade legal não tem nenhum sentido ou valor prático sem estabilidade do sistema político jurídico que lhe dá forma e legitimidade, e a estabilidade deste sistema político e jurídico é dada pela estabilidade económica, social e política da sociedade para a qual os contratos actuais dos megaprojectos não contribuem. Segundo, a perda anual de uma oportunidade de expandir o orçamento do Estado em 25%-30% com uma base fiscal sustentável não é um desperdício pequeno. O articulista da estabilidade legal exemplifica os perigos da renegociação dos contratos em Moçambique referindo-se aos exemplos de nacionalização da indústria extractiva na Venezuela e outros países latino-americanos. “Renegociação dos contratos” quer dizer “voltar a negociar entre as partes”; não quer dizer “nacionalização”. Como é que “renegociar entre as partes” cria perigos para investimento no futuro? Pelo contrário, quanto mais tempo se continuar a recusar o início da renegociação, mais perto ficará o País do nível de instabilidade e pressão económica, social e política que, levada às últimas consequências, pode terminar em nacionalização.

Se a exploração de recursos naturais só é rentável se a economia nacional e a maioria dos cidadãos forem marginalizados dos seus ganhos potenciais, então não vale a pena explorar esses recursos, especialmente no caso de recursos não renováveis, pelo menos por enquanto.

Portanto, as opções em disputa são económicas e políticas pois afectam a propriedade, o controlo, a organização da produção, a apropriação e distribuição da riqueza e, por conseguinte, as relações de poder. Logo, o debate sobre as opções de financiamento do Estado é, de facto, sobre a economia política dos padrões de apropriação de rendas, acumulação e reprodução social, e sobre o papel do Estado na reprodução ou transformação desses padrões políticos, económicos e sociais. Por outras palavras, é um debate acerca dos interesses e pressões eco-

nómicos e sociais que predominam nas escolhas de opções de política pública e sobre as ligações entre o financiamento público e a reprodução desses interesses e pressões, isto é, sobre quem beneficia e quem paga o processo de acumulação social (Castel-Branco, 2010a e 2010b).

FINANCIAMENTO DO ESTADO E PADRÕES DE ACUMULAÇÃO ECONÓMICA

Ndikumana e Boyce (2010) argumentam que a questão central do endividamento público reside na utilização da dívida para projectos produtivos (em infra-estruturas económicas e sociais) ou improdutivo (em investimento de prestígio, despesas de luxo, ou corrupção). Este quadro analítico permite-lhes discutir a fuga de capitais como uma função não só dos influxos de capitais mas também do tipo de utilização (produtiva ou improdutivo) feita desses capitais. No entanto, a sua análise não permite distinguir entre diferentes opções de investimento e acumulação, e estas opções são determinantes da sustentabilidade económica e fiscal da despesa pública e do padrão de crescimento.

Esta discussão conduz a um novo ponto crucial: os padrões económicos e sociais da despesa pública (incluindo o seu financiamento) afectam o padrão de investimento privado e de crescimento económico (incluindo o padrão de mobilização de recursos financeiros privados) (Castel-Branco, 2010a e 2010b; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Massarongo e Muianga, 2011).

No caso moçambicano, são três os mecanismos básicos de ligação. Primeiro, a despesa pública e as suas modalidades de financiamento têm impacto macroeconómico directo nos níveis e padrões de consumo e de investimento, na competição por recursos financeiros e nos incentivos para o sistema financeiro. Por exemplo, o recurso sistemático à dívida interna mobiliária como forma de financiamento do défice desencoraja investimento produtivo diversificado e articulado e encoraja a competição por rendas financeiras e pela oportunidade de especulação (Castel-Branco, 2010a; Amarcy e Massingue, 2011; Massarongo e Muianga, 2011).

Segundo, o padrão de mobilização de recursos públicos e a estratégia de despesa pública têm implicações directas para as opções de investimento produtivo enfrentadas pelas empresas. Por exemplo, o recurso à dívida comercial para financiar a despesa pública pode limitar recursos financeiros disponíveis e torná-los mais caros, mas também pode encorajar a concentração da despesa pública em actividades de alto retorno financeiro de curto prazo, restringindo as possibilidades, opções e incentivos reais para o investimento privado à reprodução dos

padrões concentrados e extractivos de produção e comércio. Se a despesa pública for financiada com a mobilização da potencial base fiscal ociosa representada pela massa tributável, mas não tributa, do grande capital, novos recursos financeiros, a mais baixo custo, serão disponibilizados para aplicação na economia e, dependendo da estratégia industrial, poderão ser usados para diversificar e articular a produção e balancear o consumo e o investimento. Esta segunda opção poderá criar mais opções e possibilidades de desenvolvimento, para além dos focos tradicionais de exploração extractiva dos recursos naturais (Castel-Branco, 2010a); poderá promover a expansão da actividade financeira em linha com a diversificação da base produtiva e comercial (Amarcy e Massingue, 2011; Sande, 2011; Massarongo e Muianga, 2011; Ossemame, 2011); e gerará uma base fiscal mais diversificada, alargada e dinâmica, directamente relacionada com o crescimento económico e menos dependente e menos concentrada nos recursos naturais – o que a tornará menos volátil e vulnerável.

Terceiro, o modelo de mobilização de recursos e de despesa pública afecta a distribuição e, naturalmente, o conflito social e as direcções de intervenção financeira do Estado. Por exemplo, em paralelo com o subsídio implícito ao capital multinacional mineral-energético por via dos incentivos fiscais, que impede a mobilização de recursos para diversificar a base produtiva e comercial, o Estado intervém por via do OIIL, vulgo “7 milhões”, para minimizar o conflito social com elites locais excluídas do processo de acumulação dominante, sem resolver nenhum problema fundamental da estrutura e dinâmica económica. O OIIL representa apenas 2% do Orçamento do Estado e 0,5% do PIB, está desenquadrado de qualquer estratégia de investimento e, naturalmente, o seu papel fundamental reside na mobilização de elites locais e minimização do conflito entre os interesses dessas elites e o padrão dominante de acumulação, extractivo e concentrado (Sande, 2011).

CONCLUSÕES

A revisão da literatura e dos debates acerca da mobilização de recursos domésticos mostram que existe uma forte relação entre as opções de financiamento da despesa pública e os padrões de consumo e investimento público e privado. Esta ligação é construída por via do impacto macroeconómico directo das formas

de financiamento da despesa pública, das pressões económicas que constroem as opções de estratégia pública de investimento, e da reacção do Estado à tendência de crise e conflito social. Portanto, o debate sobre opções de financiamento do Estado é também sobre opções e padrões de acumulação e reprodução social. Em suma, a decisão sobre como financiar o Estado é crítica do ponto de vista da economia política do desenvolvimento em Moçambique.

REFERÊNCIAS

LIVROS E ARTIGOS

- Amarcy, S. e Massingue, N., 2011. Desafios da expansão dos serviços financeiros em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Arndt, C. e Tarp F. (eds.), 2009. *Taxation in a low-income economy: the case of Mozambique*. New York: Routledge.
- Boas & Associates, 2011. Report on the preparation and reconciliation of the first EITI report. Maputo.
- Bolnick, B., 2009. *Investing in Mozambique: the role of fiscal incentives*. Maputo: USAID.
- Byers, B., 2009. Taxation in retrospect. In Arndt, Ch. e Tarp F. (eds.), *Taxation in a low-income economy: the case of Mozambique*. New York: Routledge.
- Castel-Branco, C., 2002a. *An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case*. Unpublished PhD Thesis: London: Univ. of London (SOAS).
- Castel-Branco, C., 2002b. Economic linkages between South Africa and Mozambique. Research report. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-2002a-SA-Mozambique-linkages.pdf>.
- Castel-Branco, C., 2002c. Mega projectos e estratégia de desenvolvimento. Mimeo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega_projectos_Moz_texto.pdf.
- Castel-Branco, C., 2004. What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”, 29-30 March. Pretoria. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf>.

- Castel-Branco, C., 2008a. *Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional?* Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo 27 e 28 de Novembro de 2008. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf.
- Castel-Branco, C., 2008b. *Eliminating aid dependency and poverty through development of broad based and diversified productive and trade capacities*. Comunicação apresentada no Trade and Development Board da UNCTAD, Genebra 18 de Setembro de 2008. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/TDB_18092008_CarlosCastelBranco.pdf.
- Castel-Branco, C., 2009. Indústria de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários. *Boletim IDELAS* nº 10 (30 de Março). Maputo: IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_10.pdf.
- Castel-Branco, C., 2010a. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2010b. Considerações sobre desafios de mobilização de recursos domésticos. Comunicação apresentada no lançamento do African Economic Outlook 2010. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2010/AEO_2010_CNCRB.pdf.
- Castel-Branco, C., 2011a. Dependência de ajuda externa e *ownership*: crítica com base numa análise de economia política. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2011b. O que é que a ITIE faz bem e o que é que não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique. Comunicação no Seminário “*Petróleo, gás e minerais em Moçambique – políticas, governação e desenvolvimento local*”. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCRB_%20PGMM_Fev2011.pdf.
- Castel-Branco, C., Sulemane, J., Fernandes, F., Tivane A. e Paulo E., 2005. *Macroeconomics of scaling-up aid: the Mozambican case*. Background paper for DFID-ODI study on the macroeconomic impact of scaling up aid. http://www.iese.ac.mz/lib/cnrb/Macroeconomics_of_Aid_and_FDI.pdf.

- De Renzio, P. e Hanlon, J., 2007. *Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence*. Managing Aid Dependence Project GEG Working Paper 2007/25, The Global Economic Governance Programme, University College, University of Oxford, http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/DerenzioandHanlon_Mozambiquepaperrev120107.pdf.
- Di John, J., 2010. The political economy of taxation and resource mobilization in sub-Saharan Africa. In Padayachee, V. (ed.). *The political economy of Africa*. New York: Routledge.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política), 2010. *Quadro macro revisto para proposta do Cenário Fiscal de Médio Prazo*. Junho. Mimeo. Maputo.
- Easterly, W., 2006. The big push déjà vue – a review of Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. *Journal of Economic Literature*, 44(1), March.
- Easterly, W., 2007. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. New York: Penguin.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), vários anos. *Anuário Estatístico*. Maputo: INE.
- Kuegler, A. 2009. Fiscal Treatment of Megaprojects. In Arndt, Ch. e Tarp F. (eds.), *Taxation in a low-income economy: the case of Mozambique*. New York: Routledge.
- Macamo, E., 2006. *Political governance in Mozambique: final report*. Report for DFID Mozambique (June).
- Massarongo, F., 2010. A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDELAS* nº 30 (Junho). IESE: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf.
- Massarongo, F. e Muianga, C., 2011. Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In Brito L., C.Castel-Branco, S.Chichava e A.Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- McKinley, T., 2009. Why has domestic revenue stagnated in low-income countries? *CDPR Development Viewpoint*, no. 41 (November). London: Univ. of London (SOAS).
- McKinley, T. e Kyrili, K., 2009. Is stagnation of domestic revenue in low-income countries inevitable? *CDPR Discussion Paper 27/09*. London: Univ. of London (SOAS).
- Moyo, D., 2010. *Dead Aid: why aid is not working and how there is another way for Africa*. London: Penguin Books.

- Ndikumana, L e Boyce, J., 2010. Africa's revolving door: external borrowing and capital flight in sub-Saharan Africa. In Padayachee, V. (ed.). *The political economy of Africa*. New York: Routledge.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 2011. African Economic Outlook 2010. Brussels: OECD.
- Ossemame, R., 2011. Desafios da expansão das receitas fiscais em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Oya, C. e Pons-Vignon, N., 2010. Aid, development and the state in Africa. In Padayachee, V. (ed.). *The political economy of Africa*. New York: Routledge.
- Padayachee, V. (ed.), 2010. *The political economy of Africa*. New York: Routledge.
- Sachs, J., 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. New York: Penguin.
- Sande, Z., 2011. "7 milhões": revisão do debate e desafios para a diversificação da base produtiva. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Selemame, T., 2009. *Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique*. Maputo: CIP.
- Singh, A., 1992. The stock market and economic development: should developing countries encourage stock markets? *UNCTAD Discussion Paper* nº 49. Geneva: United Nations.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), 2010. The Least Developed Countries Report, 2010 – Towards a new international development architecture for LDCs. Geneva: United Nations.

ARTIGOS EM ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E BLOGS

- Canal de Moçambique, 2011. Mega-projectos criam contradição entre governador do Banco Central e membros do Governo. 02 de Fevereiro, pp. 2-3.
- Notícias, 2011. Dívida externa privada em rápido aumento. 4 de Fevereiro, pp. 4-5 do suplemento "Economia & Negócios".
- Diário de um Sociólogo, 2011. Dos mega projectos às mega ideias. <http://www.oficinadesociologia.blogspot.com/> (acedido a 01 e a 02-03-2011).
- O País, 2011a. Gove diz que há condições para negociar com os mega-projectos. 31 de Janeiro, pp. 2-3.
- O País, 2011b. O que mantém os mega-projectos não é a isenção fiscal. 14 de Janeiro, pp. 10-12 do suplemento "O País Económico".

- O País, 2011c. Venda de acções da Riversdale à Rio Tinto – o Governo teria ganho valor suficiente para subsidiar pão durante oito anos. 28 de Fevereiro, p. 16.
- O País, 2011d. Mega-projectos conduzem populações ao empobrecimento. 25 de Fevereiro, p. 14 do suplemento “O País Económico”.
- Savana, 2011. A nossa pobreza é rentável. 25 de Fevereiro, p. 2.
- Vieira, S. 2011. Sobre batalhas pelo controlo dos recursos minerais. In *Domingo*, 6 de Fevereiro, p. 14.

DESAFIOS DE EXPANSÃO DAS RECEITAS FISCAIS EM MOÇAMBIQUE

Rogério Ossemane

INTRODUÇÃO

As receitas fiscais representaram, no período de 1999 a 2008, cerca de 86% do total das receitas internas do país, constituindo, no entanto, menos de metade do Orçamento do Estado. Como proporção do PIB, as receitas fiscais atingiram o pico deste período em 2008, situando-se em 14.2%. Apesar deste crescimento, as receitas mantêm-se a um nível baixo relativamente à média da África Austral que ronda os 28% (Bolnick e Byiers, 2009), e bastante abaixo do seu potencial estimado em cerca de 22% do PIB (Varsano *et al*, 2005; Schenone, 2004).

O crescimento das receitas fiscais como proporção das despesas do Estado e do PIB constitui pois um dos principais desafios que o país enfrenta, como forma de garantir uma maior capacidade doméstica de financiar o seu desenvolvimento e, por essa via, de expansão das receitas internas a longo prazo. Este desafio tem sido central na definição do conteúdo das várias reformas do sistema tributário realizadas no país. Actualmente, vários estudos (Bolnick e Byiers, 2009; IMF, 2005) consideram que o sistema tributário em vigor no país encontra-se em grande medida alinhado com as melhores práticas internacionais para países de baixo rendimento. No entanto, estes e outros estudos (Kuegler, 2009; Castro *et al*, 2009; Varsano *et al*, 2006) apontam como principais problemas prevalentes a eficácia e eficiência do sistema tributário e o excesso de benefícios fiscais que são concedidos. Estes benefícios não só reduzem substancialmente – e desnecessariamente (Bolnick, 2009; Castel-Branco, 2008; Castel-Branco e Cavadias, 2009; Macamo, 2000) – o nível de arrecadação de receitas, como constroem os esforços de melhoria da auditoria e cumprimento fiscal por tornarem o sistema excessivamente complexo, absorvendo recursos que poderiam ser melhor empregues na melhoria da eficácia do sistema de colecta fiscal.

Este artigo discute os desafios de expansão das receitas fiscais a curto prazo, sem constroer os objectivos de crescimento económico e das receitas a longo

prazo, focando a sua análise no espaço que existe para a redução dos benefícios fiscais. A discussão mostra que o valor dos benefícios tem crescido a um ritmo superior e supera o valor dos benefícios concedidos por via de outros impostos. Adicionalmente, o aumento da respectiva massa tributável (lucros) tem sido mais acelerado. Estes aspectos fazem com que a redução dos benefícios ao IRPC apresente o maior potencial de expansão das receitas fiscais. Mais importante ainda, dado o nível de redundância dos benefícios concedidos por via do IRPC nas decisões de investimento, a sua substancial redução não apresenta sinais preocupantes para os níveis de actividade económica.

O artigo está estruturado em quatro secções principais. A primeira procede a uma descrição sumária das cinco principais categorias de impostos, nomeadamente: o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), o IRPC, os Direitos Aduaneiros (DA) e o Imposto sobre o Consumo Específico (ICE). Para cada um destes impostos é feita uma comparação dos respectivos pacotes fiscais em vigor em 2002 e em 2009 (anos de entrada em vigor de novos códigos de benefícios fiscais). Segue-se, na mesma secção, a análise do contributo potencial de cada categoria de imposto através da análise da evolução dos custos dos benefícios fiscais, da massa tributável e da carga fiscal média por categoria de imposto. Identificada a redução dos benefícios sobre os rendimentos do capital como os que apresentam maior potencial para expansão das receitas fiscais, a segunda secção procede a uma revisão de literatura que discute a relevância destes incentivos na atracção de investimento. A última secção apresenta os desafios para a mobilização de receitas fiscais e para investigação futura.

ANÁLISE COMPARATIVA DO CONTRIBUTO POTENCIAL DE CADA IMPOSTO PARA AS RECEITAS FISCAIS

Esta secção analisa que categoria de imposto oferece melhores oportunidades de expansão das receitas fiscais por via de uma redução de benefícios fiscais. Para tal, a secção começa por apresentar sumariamente cada uma das cinco categorias de impostos mais importantes, nomeadamente o IRPS, o IRPC, os DA, o IVA e o ICE. Com efeito, estes cinco impostos representaram, em conjunto, 87% do total das receitas fiscais no período de 1999 a 2008, distribuídos da se-

guinte maneira: IVA (40%), IRPS (15%), DA (15%), IRPC (11%) e ICE (5%). Esta apresentação foca no grupo de incidência, na taxa de imposto e, sobretudo, no pacote de benefícios fiscais. Segue-se uma análise quantitativa do potencial de arrecadação fiscal por via de alguns destes impostos. Esta análise é feita olhando para o custo dos incentivos fiscais, a carga fiscal média e a evolução da matéria potencialmente tributável.

O artigo adopta 2002-2008 como período de análise deste trabalho pelo facto de ter sido no ano de 2002 em que foram introduzidas as reformas nos impostos directos, o que depois da reforma dos impostos indirectos em 1998, representou, em grande medida, o culminar do desenho do actual sistema de impostos. 2002 foi igualmente o ano em que entrou em vigor o primeiro Código de Benefícios Fiscais (CBF) que sintetizou os diferentes benefícios espalhados por uma multiplicidade de documentos legais, tendo vigorado até 2008. Para ajudar a pensar na evolução futura das receitas fiscais, a secção compara o pacote fiscal vigente neste período com o vigente a partir de 2009, data em que entrou em vigor o segundo CBF. Esta comparação foca sobretudo nos incentivos fiscais que é onde residem as principais diferenças entre os pacotes fiscais em vigor nestes períodos.

DESCRIÇÃO COMPARATIVA DO PACOTE FISCAL POR IMPOSTO EM 2002 E EM 2009

O IMPOSTO DO RENDIMENTO DE PESSOAS COLECTIVAS

O IRPC incide sobre o rendimento das empresas e substituiu, sobretudo, o antigo imposto de contribuição industrial. O imposto é cobrado a uma taxa de 32%, sendo que, para as empresas sem contabilidade organizada, e com volume de negócios anual entre 100.000Mt e 1.500.000Mt, estava disponível um regime simplificado que previa o pagamento de uma taxa de 20% do valor das vendas determinado pelas entidades tributárias com base em “indicadores técnico-científicos”. Este regime foi substituído em 2009 pelo Imposto Simplificado para os Pequenos Contribuintes (ISPC), que corresponde a uma taxa de 3% aplicável às vendas brutas das empresas com volumes de negócios inferiores a 2.500.000Mt e superiores a 750.000Mt (o ISPC substituiu igualmente o regime simplificado do IVA). As empresas com vendas inferiores a 100.000Mt (750.000Mt a partir de 2009) estão isentas do IRPC. O quadro 1 lista os principais benefícios fiscais concedidos por via da redução da taxa ou do valor (no caso do Crédito Fiscal por Investimento – CFI) do IRPC a ser pago.

QUADRO 1 BENEFÍCIOS FISCAIS POR VIA DE REDUÇÕES NA TAXA DO IRPC E NO VALOR DO IRPC A SER PAGO

SECTOR	2002	2009
POR PROVÍNCIAS	CFI que garante durante 5 anos um desconto no IRPC de 15% do valor do investimento realizado nas prov. de C. Delgado, Inhambane e Niassa, 10% em Gaza, Sofala, Tete e Zambézia e 5% em Maputo, Nampula e Manica.	CFI que garante durante 5 anos fiscais um desconto no IRPC de 5% do valor total do investimento realizado na cidade de Maputo e de 10% para as restantes províncias.
AGRICULTURA (E AQUACULTURA EM 2009)	Desconto de 80% na taxa do IRPC até 2012	Desconto na taxa do IRPC de 80% até 2015; 50% entre 2016 até 2025.
HOTELARIA E TURISMO	O pacote por do CFI por províncias é reforçado em 3 pontos percentuais.	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.
ZONAS FRANCAS INDUSTRIAIS (ZFI)	Desconto de 60% na taxa do IRPC durante os primeiros 10 anos.	Isenção total nos primeiros 10 anos; desconto de 50% entre o 11 ^o e o 15 ^o ano; 25% no restante tempo de vida do projecto.
ZONAS DE DESENVOLVIMENTO RÁPIDO (ZDR)	CFI que garante durante 5 anos fiscais um desconto no valor do IRPC de 20% do valor total do investimento.	CFI que garante durante 5 anos fiscais um desconto no valor do IRPC de 20% do valor total do investimento.
ZONAS ECONÓMICAS ESPECIAIS (ZEE)		Operadores – Isenção total na taxa do IRPC nos primeiros 5 anos, 50% entre o 6 ^o e o 10 ^o ano, 25% no restante tempo de vida do projecto.
		Empresas – isenção total nos primeiros 3 anos, 50% do 4 ^o ao 10 ^o ano, 25% do 11 ^o ao 15 ^o ano.
	n.a.	Empresas de ZEEs de serviços – redução de 50% nos primeiros 3 anos.
INFRA-ESTRUTURAS PÚBLICAS PELO SECTOR PRIVADO OU POR PPPS	-	Desconto de 80% na taxa do IRPC nos primeiros 5 anos, 60% do 6 ^o -10 ^o ano e 25% do 11 ^o -15 ^o ano.
PARQUES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	n.a.	Isenção total nos primeiros 5 anos, 60% do 6 ^o -10 ^o ano e 25% do 11 ^o -15 ^o .
PROJECTOS DE GRANDE DIMENSÃO*	O pacote do CFI por províncias é duplicado. Beneficiam ainda de descontos excepcionais concedidos pelo Conselho de Ministros.	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.
MINAS E PETRÓLEOS	Minas – desconto de 25% na taxa do IRPC durante os primeiros 5 anos de produção para investimentos acima de US\$ 500.000.	Eliminadas (com efeitos para projectos aprovados a partir de 2010)
	Petróleos – Desconto de 25% na taxa do IRPC durante os primeiros 8 anos.	

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009

NOTA

N.A.: Sem definição específica do sector no respectivo cbf.

(*) Investimento mínimo no valor de US\$ 500.000.

É preciso notar que, a par dos incentivos por via de descontos na taxa do IRPC, existem outros benefícios que são aplicados sobre o rendimento do capital, por via da redução da massa tributável. O quadro 2 sumariza estes benefícios.

QUADRO 2 BENEFÍCIOS FISCAIS AO CAPITAL POR VIA DE REDUÇÕES NA MASSA COLECTÁVEL

SECTOR	2002	2009
CRÉDITO FISCAL POR INVESTIMENTO	Infra-estruturas Públicas pelo sector privado ou por Parcerias Público-Privadas (PPPs): Descontos até 150% na matéria colectável (120% para investimentos realizados na cidade de Maputo) durante 10 anos.	Infra-estruturas Públicas pelo sector privado ou por PPPs: Descontos de 120% na matéria colectável (110% para cidade de Maputo) durante 5 anos.
DEPRECIÇÃO ACELERADA	Aplicação de taxas de depreciação o dobro das taxas normais. Para investimentos realizados nos sectores de hotelaria e turismo a taxa é triplicada.	Aplicação de taxas de depreciação 1.5 vezes superior às taxas normais.
MODERNIZAÇÃO E INTRODUÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS	Desconto de 15% da matéria colectável.	Desconto de 10% da matéria colectável.
FORMAÇÃO/TREINAMENTO PROFISSIONAL	Durante cinco anos, desconto até 5% da matéria colectável (10% no caso de treinamento para uso de tecnologia de ponta).	Durante cinco anos, desconto até 5% da matéria colectável (10% no caso de treinamento para uso de tecnologia de ponta).

FORNE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009.

A revisão do CBF 2009 mostra uma imagem mista em termos de redução e reforço dos benefícios fiscais. Do lado das reduções destacam-se quatro grupos principais. Primeiro, os benefícios concedidos por via do Crédito Fiscal por Investimento (CFI) reduziu para as províncias de Cabo Delgado, Inhambane e Niassa, que viram o valor recuperável reduzir em 5%. Para os projectos de grande dimensão e para os sectores de hotelaria e turismo, foram retirados os reforços de 100% e de 3 pontos percentuais respectivamente, tendo passado a estar sujeitos aos mesmos benefícios gerais do CFI em vigor a partir de 2009.

Segundo, os projectos de grande dimensão viram igualmente retiradas as possibilidades de gozarem os benefícios excepcionais.¹ No entanto, não é evidente que isto se irá traduzir numa redução dos benefícios fiscais aos megaprojectos,

¹ Por exemplo, a Mozal obteve o benefício excepcional de substituir o pagamento do IRPC à taxa de 32% pelo pagamento de um valor correspondente a 1% das vendas brutas. De acordo com Kuegler (2009), isto representou em 2006 um desconto de cerca de 90% na taxa do IRPC.

uma vez que tal irá depender do pacote de benefícios aplicável a cada mega-projecto abrangido pela CBF 2009. Terceiro, os sectores de minas e petróleos perderam os benefícios específicos. O sector mineiro beneficiava de uma redução de 25% durante os primeiros cinco anos de produção para investimentos acima de US\$ 500.000 e o sector petrolífero beneficiava da mesma taxa durante os primeiros oito anos de produção. Estas reduções foram eliminadas na revisão do quadro legal que regula as contribuições fiscais das empresas dos sectores mineiro e petrolífero – lei 13/2007. Por último, os benefícios aplicados por via da redução da matéria colectável foram reduzidos, à excepção dos incentivos para formação e treinamento profissional.

Os reforços dos incentivos em 2009 fizeram-se sentir para as ZFIs, sectores da agricultura e aquacultura, no CFI para 2 províncias, para empresas abrangidas pelo regime simplificado, Zonas Económicas Especiais (ZEEs), parques de ciência e tecnologia, e para os investimentos privados e Parcerias Público-Privadas (PPPs) em infra-estruturas públicas.

Para as Zonas Francas Industriais (ZFIs), o CBF 2009 reforçou o incentivo de redução da taxa do IRPC em 60% durante 10 anos ao conceder isenção total durante os primeiros 10 anos, redução de 50%, do décimo primeiro ao décimo quinto ano, e de 25% durante o restante tempo de vida do projecto. O sector agrícola beneficiou de uma extensão do desconto de 80% da taxa do IRPC para o sector agrícola de 2012 para 2015, e para 50% entre 2016 e 2025 (estes mesmos benefícios foram estendidos ao sector da aquacultura). O CFI foi reforçado em 5% para as províncias de Nampula e Manica e as empresas em regime simplificado passaram a estar sujeitas a uma taxa de 3% sobre as vendas brutas no lugar de 20%.

Os parques de ciência e tecnologia, as ZEEs e os investimentos em infra-estruturas públicas passaram a fazer parte dos sectores com benefícios específicos. Os primeiros passaram a beneficiar de isenções nos primeiros cinco anos, 60% do sexto ao décimo ano e 25% do décimo primeiro ao décimo quinto ano. No caso das ZEEs, os pacotes de incentivos fiscais são divididos em três tipos de acordo com o tipo de actividade, nomeadamente, operadores e empresas. Para os operadores é atribuída isenção total do pagamento do IRPC para os primeiros 5 anos, 50% do sexto ao décimo ano, e de 25% durante o restante tempo de vida do projecto. Para as empresas, a isenção total cobre os primeiros três anos de actividade, redução de 50% do quarto ao décimo ano e de 25% do décimo primeiro ao décimo quinto ano. As empresas de ZEEs de serviços beneficiam de uma redução de

50% nos primeiros três anos. No caso do investimento em infra-estruturas públicas pelo sector privado ou pelas PPPs, a revisão de 2009 oferece reduções de 80% na taxa do imposto do IRPC nos primeiros cinco anos, 60% do sexto ao décimo ano e 25% do décimo primeiro ao décimo quinto ano.

O IMPOSTO DO RENDIMENTO DE PESSOAS SINGULARES

O IRPS incide sobre o rendimento do trabalho (independentemente da fonte de rendimento e contrariamente ao imposto do trabalho substituído) e inclui 5 escalões de rendimento sujeitos a taxas progressivas de 10%, 15%, 20%, 25% e 32%. Estas taxas podem variar para cada escalão de rendimento de acordo com outros critérios como o estado civil e o número de dependentes. Beneficiam de isenção os rendimentos anuais inferiores a 36 salários mínimos, do salário mínimo mais elevado em 31 de Dezembro do ano a que dizem respeito os rendimentos, ficando o excedente sujeito ao imposto. Os incentivos fiscais atribuídos às empresas beneficiam igualmente da segunda categoria do IRPS que abrange os rendimentos de trabalhadores por conta própria, profissionais e empresas individuais.

O IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

O IVA entrou em vigor em 1999 em substituição do imposto de circulação e do imposto de consumo, visando eliminar o efeito cascata destes impostos. Este imposto incide sobre o consumo final (uma vez que o IVA pago em consumo intermédio é recuperável) tanto dos produtos produzidos em território nacional bem como sobre os produtos importados. O IVA é cobrado a uma taxa de 17% para as empresas com vendas anuais superiores a 250.000Mt e a uma taxa de 5% sobre as vendas brutas para empresas com volume de negócios inferiores a 250.000Mt e superiores a 100.000Mt que são abrangidas pelo regime simplificado (substituído em 2009 pelo ISPC correspondente a uma taxa de 3% sobre as vendas brutas das empresas com volume de negócios entre 750.000Mt e 2.500.000Mt). As empresas com vendas inferiores a 100.000Mt (750.000Mt em 2009) estão isentas. O quadro 3 lista os principais benefícios concedidos por via de isenções no pagamento do IVA.

A comparação entre os benefícios fiscais concedidos por via do IVA em 2002 e 2009 mostra que os sectores de minas e petróleos viram o período de isenção no pagamento do IVA sobre importações ser reduzido para cinco anos e os bens isentos limitados à classe “K”, para o caso das minas, e, no caso dos petróleos, limitados à classe “K” e à uma lista designada de produtos (de acordo com a lei 13/2007).

QUADRO 3 BENEFÍCIOS FISCAIS NO PAGAMENTO DO IVA

SECTOR	CBF 2002	CBF 2009
GERAL	Importações de bens de equipamento classificados na classe “K” da PA.	Importações de bens de equipamento classificados na classe “K” da PA incluindo respectivos acessórios e peças sobressalentes.
HOTELARIA E TURISMO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	É adicionada uma lista de bens considerados indispensáveis para o desenvolvimento da actividade.
ZFIS	Importações necessárias para implantação e funcionamento das empresas	Importações necessárias para implantação e funcionamento das empresas
ZEES	n.a	Importações necessárias para implantação e funcionamento das empresas
PARQUES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	n.a	Isenção na importação de material e equipamento científico, didáctico e de laboratório.
PROJECTOS DE GRANDE DIMENSÃO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Bens destinados a implantação e prossecução da actividade
MINAS E PETRÓLEOS	Importação de equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes por tempo indeterminado.	Minas: importações de bens da classe “K” durante 5 anos. Petróleos: Importações de bens da classe “K” e uma lista adicional de produtos por um período de 5 anos.
PRODUTOS	Farinha de milho, arroz, pão, medicamentos, insumos agrícolas, bens para o sector da saúde e educação, serviços financeiros e produtos de exportação.	Em relação a 2002 é adicionada uma lista de outros bens considerados fundamentais para o desenvolvimento das actividades do comércio e indústria rural.

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009.

NOTAS

Classe “K” refere-se a classe de bens de capital.

n.a.: Sem definição específica do sector no respectivo CBF.

Entretanto, os benefícios gerais expandiram as isenções na importação de bens da classe “K” para incluir os respectivos acessórios e peças sobressalentes. Os sectores de hotelaria e turismo, comércio rural e indústria rural viram adicionada uma extensa lista de bens considerados indispensáveis para as actividades destes sectores. Os projectos de grande dimensão viram as isenções restritas à importação de bens da classe “K” a serem estendidas para bens necessários à implantação e funcionamento das empresas, benefício igualmente extensivo às empresas em ZEEs e em parques de ciência e tecnologia. Os pequenos contribuintes beneficiaram de uma redução de 2 pontos percentuais na taxa incidente sobre as vendas brutas.

OS DIREITOS ADUANEIROS (DA)

Os direitos aduaneiros dizem respeito às tarifas a que estão sujeitas as importações do país. As taxas prevalentes encontram-se discriminadas na pauta aduaneira do país. Esta componente tem tendência decrescente em grande parte devido aos acordos de liberalização do comércio adoptados pelo país no âmbito da SADC, da OMC e de outros acordos que conduzem a maior liberalização do comércio. O quadro 4 sumariza os principais benefícios fiscais em vigor em 2002 e em 2009.

QUADRO 4 BENEFÍCIOS NO PAGAMENTO DE DA

SECTOR	CBF 2002	CBF 2009
GERAL	Bens da classe "K".	Bens da classe "K", respectivos acessórios e peças sobressalentes.
INDUSTRIAS TRANSFORMADORAS E DE MONTAGEM	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Isenção na importação de matérias-primas para empresas com facturação anual não inferior a 3.000.000Mt e com valor acrescentado mínimo de 20%.
HOTELARIA E TURISMO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Aos benefícios gerais é adicionada uma lista de bens considerados indispensáveis para o desenvolvimento da actividade.
PARQUES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	n.a.	Isenção na importação de material e equipamento científico, didáctico e de laboratório.
ZFIs	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas.	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas
ZDRs	Bens das classes "K" e "I" da PA durante os primeiros 3 anos da implementação do projecto.	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas.
ZEEs	n.a.	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas.
PROJECTOS DE GRANDE DIMENSÃO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Bens destinados a implantação e prossecução da actividade
MINAS E PETRÓLEOS	Importação de equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes por tempo indeterminado.	Minas: importações de bens da classe "K" durante 5 anos. Petróleos: Importações de bens da classe K e uma lista adicional de produtos por um período de 5 anos.
PRODUTOS	O mesmo para o IVA	O mesmo para o IVA

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009.

NOTA

N.A.: Sem definição específica do sector no respectivo CBF

A comparação entre os benefícios fiscais concedidos em 2002 e 2009 mostra que os sectores de minas e petróleos viram o período de isenção no pagamento de DA sobre as importações reduzido para cinco anos e os bens isentos limitados à classe “K” para o caso das minas e, no caso dos petróleos, limitados à classe “K” e a uma lista designada de produtos (na lei 13/2007).

Entretanto, os benefícios gerais expandiram as isenções na importação de bens da classe “K” para incluir os respectivos acessórios e peças sobressalentes. Os sectores de hotelaria e turismo, comércio rural e indústria rural viram adicionada uma extensa lista de bens considerados indispensáveis para as actividades destes sectores. Os projectos de grande dimensão viram as isenções restritas à importação de bens da classe “K” serem estendidas para bens necessários à implantação e funcionamento das empresas, benefício igualmente extensivo às empresas em ZEEs e em parques de ciência e tecnologia. As empresas manufactureiras e de montagem com um nível de facturação não inferior a três milhões de meticais e valor adicionado mínimo de 20 passaram a estar isentas de direitos na importação de matéria-prima. Os mesmos produtos que passaram a beneficiar de isenções no pagamento do IVA nas importações passaram igualmente a beneficiar de isenção no pagamento de DA na importação.

O IMPOSTO SOBRE O CONSUMO ESPECÍFICO

O ICE incide sobre bens considerados de consumo supérfluo (por exemplo, jóias), prejudiciais à saúde e ao ambiente (como, por exemplo, bebidas alcoólicas, cigarros, e motores de veículos) a taxas que vão de 15% a 65%. O CBF não providencia a lista específica de bens que beneficiam de isenções por via do ICE. Estas podem ser encontradas nas isenções específicas por produtos e por sectores (por exemplo, a isenção na importação de veículos motorizados para transporte de bens ou outros bens necessários para o desenvolvimento das actividades das empresas no caso das empresas em ZFIs e, no caso do CBF 2009, iates importados pelos sectores de hotelaria e turismo).

A comparação entre os benefícios fiscais em vigor no início de 2002 e a partir de 2009 mostra que, em relação ao pagamento do IVA, dos DA e do ICE, a quantidade de sectores gozando de benefícios específicos e a quantidade de bens isentos foram claramente aumentados. Apenas os sectores de minas e petróleos viram os seus benefícios reduzidos, tendo esta redução incidido na limitação aos bens da classe “K” e a uma lista adicional de equipamentos necessários para o desenvolvimento da actividade e na redução do período de tempo de isenção que

foi limitado a cinco anos. No entanto, sendo que o grosso das importações deste tipo de bens de capital e equipamento é, em geral, efectuado dentro dos primeiros cinco anos de actividade, o impacto da limitação temporal tenderá a ser limitado.

No que diz respeito ao IRPC (e a segunda categoria do IRPS), a grande diversidade de sectores sofrendo reduções de benefícios, ou beneficiando de reforços e outros ainda beneficiando de reduções e reforços simultaneamente, torna o balanço um pouco mais complicado de avaliar. Este balanço vai depender igualmente da hierarquia dos benefícios aplicáveis. Por exemplo, um projecto de grande dimensão ou um projecto de hotelaria e turismo localizados numa ZFI poderão beneficiar dos incentivos mais generosos concedidos às ZFIs? Apesar de deixar claro que os benefícios não são cumuláveis, o CBF não deixa clara a hierarquia dos benefícios fiscais. Se os projectos puderem optar pelo pacote mais generoso, tal irá contribuir para um aumento dos custos dos benefícios (medido pelo custo dos benefícios como proporção da receita arrecadada). No final, os custos dependerão do padrão do investimento a ser realizado no país abrangido pelo CBF 2009. Por exemplo, projectos aprovados a partir de 2010 nos sectores de minas e petróleos deverão contribuir para a redução do custo dos benefícios uma vez que estes foram reduzidos. Os outros investimentos realizados em ZFIs, ZEEs e Parques de ciência e tecnologia e que beneficiem dos incentivos específicos para estas áreas irão contribuir para o aumento dos custos, uma vez que os benefícios aumentaram.

O generoso e complexo pacote de incentivos fiscais prevalecente e a expansão dos benefícios concedidos às ZFIs e às ZEEs sob o argumento de atrair investimento levantam quatro preocupações principais. Primeiro, entra em contradição com algumas das características desejáveis do sistema tributário e, mais especificamente, de várias das boas práticas definidas no quadro da reforma fiscal em Moçambique. Com efeito, (i) quando os benefícios fiscais são irrelevantes nas decisões de investimento (o que se tem revelado a regra) entram em contradição com os objectivos de alargamento da base tributária e constroem a possibilidade de redução da carga fiscal geral, tornando-a mais atractiva para o investimento em geral (exceptuando os benefícios concedidos a microempresas cuja massa tributável muitas vezes não justifica o esforço da administração fiscal); (ii) o pacote de incentivos fiscais, ao beneficiar os grandes investimentos em detrimento das pequenas e médias empresas (Byiers, 2009), confere alguma regressividade à tributação das empresas; (iii) as motivações para o tipo de mudanças geradas não são claras. Por exemplo, qual a vantagem em reduzir os benefícios por via do CFI paralelamente a um reforço das

isenções no IRPC, como no caso dos investimentos em infra-estruturas públicas (exactamente em oposição aos argumentos que, de acordo com Bolnick (2004), são avançados por grande parte de especialistas em fiscalidade que apresentam o CFI como sendo a modalidade de incentivo fiscal mais custo-efectiva, transparente e simples); (v) tornam o sistema fiscal excessivamente complexo para as capacidades existentes devido à enormidade e complexidade dos benefícios fiscais concedidos, desviando recursos dos esforços de tributação.

Segundo, dado o grande foco da estratégia de desenvolvimento industrial nas ZFIs e ZEEs, o seu crescimento será feito com um alto custo dos benefícios fiscais relativamente à arrecadação fiscal, sobretudo se estes não forem determinantes na atracção dos investimentos. Adicionalmente, não está excluída a possibilidade dos incentivos fiscais poderem eventualmente causar desinvestimento nas empresas que deles não beneficiam quer por via da distorção do ambiente de competição quer pela limitação dos gastos públicos (em virtude do aumento das receitas fiscais abdicadas para isenções) em bens e serviços que promovam a actividade económica das pequenas e médias empresas que são as que mais necessitam da intervenção do Estado.

Terceiro, na medida em que revelam uma postura do governo cada vez mais benevolente em relação à abdicção de receita fiscal por via de isenções fiscais, reduzem a força do argumento para renegociação dos excessivos benefícios concedidos aos megaprojectos com um potencial significativo de aumento do espaço fiscal.

EVOLUÇÃO DOS CUSTOS DOS INCENTIVOS FISCAIS, DA MASSA TRIBUTÁVEL E DA CARGA FISCAL POR CATEGORIA DE IMPOSTO

Esta secção foca a sua análise no custo dos benefícios fiscais, na evolução da massa tributável e da carga fiscal por cada categoria de imposto. No entanto, no que diz respeito ao IVA e ao ICE, a análise refere-se apenas à parte que incide sobre as importações. Isto deve-se ao facto de os dados disponíveis através da Conta Geral do Estado (CGE) não considerarem o custo dos benefícios concedidos em produtos adquiridos no mercado doméstico o que, em grande parte, pode ser explicado pelo maior peso dos valores arrecadados e, sobretudo, dos benefícios fiscais concedidos por via das importações. Em relação aos valores dos incentivos fiscais por via do IRPC apresentados pela CGE, fica a ideia de que estes não incluem pelo menos os incentivos concedidos à Mozal. Com efeito, uma comparação dos dados apresentados pela CGE com estimativas feitas por Kuegler (2009) sobre os custos dos benefícios fiscais concedidos à Mozal por via da tributação dos rendimentos do capital em

2006 mostra que estes superam os dados apresentados pela CGE em cerca de 500%. Portanto, a exclusão da Mozal conduz a uma enorme subestimação dos custos dos benefícios fiscais (mais particularmente dos concedidos por via do IRPC).

Começando pela análise da evolução dos custos dos incentivos fiscais, constata-se que, de acordo com a tabela 1, entre 2002 e 2008, o custo dos benefícios fiscais anuais concedidos por via do IRPC cresceu em 3 273%, seguido do ICE (755%), do IVA (708%) e dos direitos aduaneiros (674%). Em termos proporcionais, os benefícios fiscais sobre o IRPC representaram, em 2008, 73% do custo total dos benefícios fiscais, seguido do IVA (16%), dos DA (9%) e do ICE (2%).

TABELA 1 EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS, 2002-2008

CATEGORIA DE IMPOSTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	VARIACÃO, 2002-08 (%)	PESO EM 2008 (%)
	MILHÕES DE METICAIS								
IRPC ⁽¹⁾	172	622	345	342	517	3.967	5.835	3.273	73
IRPS	-	-	-	173	-	1	-	-	-
Direitos Aduan.	92	85	351	438	823	923	712	674	9
ICE (importações)	22	7	46	60	272	113	188	755	2
IVA (importações)	160	133	414	670	1.534	1.857	1.292	708	16
Total	446	847	1.157	1.683	3.147	6.861	8.027	1.696	100

FONTE República de Moçambique (vários anos).

NOTA

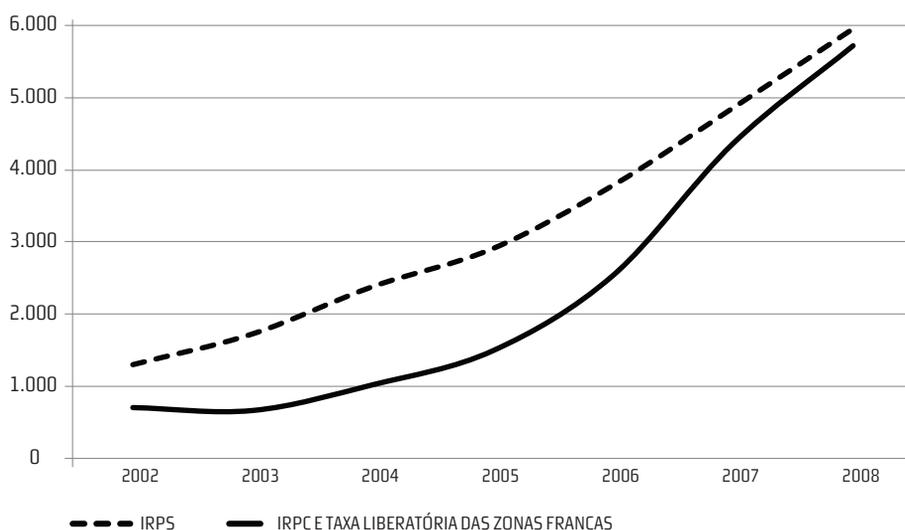
⁽¹⁾ Para 2002 e 2003 os dados da CGE referem-se a contribuição industrial.

Este peso considerável de benefícios fiscais concedidos por via do IRPC reflecte-se num baixo contributo fiscal do rendimento do capital, chegando a ser inferior ao contributo do rendimento do trabalho para todo o período em análise (representando em média 72% deste no mesmo período) – ver gráfico 1.

Este contributo do capital inferior ao do trabalho torna-se mais evidente quando se compara o potencial da massa tributável. Ou seja, comparando os lucros com as remunerações dos trabalhadores, constata-se que os primeiros superam largamente os segundos. Este artigo usa os dados do Inquérito Anual às Empresas (IAE) do Instituto Nacional de Estatística (INE) para obter uma estimativa da proporção dos lucros em relação às remunerações do trabalho. De acordo com o IAE 2007 – único ano para o qual os dados necessários estão disponíveis –, a

remuneração total dos trabalhadores em 2007 foi de 17 354 milhões de meticaís. Os lucros das empresas (calculado como a diferença entre os proveitos totais e os custos totais) foram de 43 383 milhões de meticaís. Estes dados sugerem uma massa tributável por via do IRPC 250% superior à massa tributável por via do IRPS. Sendo que no mesmo ano os montantes arrecadados pelo IRPC representaram 90% dos montantes arrecadados pelo IRPS, isto sugere que a carga fiscal média sobre o trabalho foi, em 2007, 280% superior à carga fiscal média sobre o capital. Para o mesmo ano, a carga fiscal média do conjunto de impostos sobre as importações (IVA, DA e ICE) foi 120% superior à carga fiscal do IRPC.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO IRPS E DO IRPC, 2002-2008 (EM MILHÕES DE METICAIS A PREÇOS CORRENTES)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

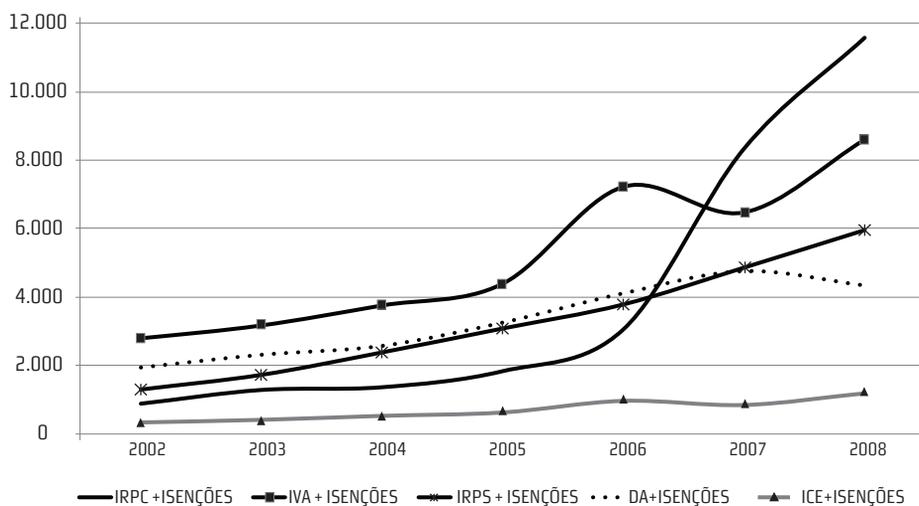
Embora não tenha sido possível obter os dados sobre a evolução da massa tributável, o artigo usa a combinação de algumas variáveis para obter uma aproximação do comportamento desta variável. Se considerarmos uma taxa de imposto constante (o que se pode considerar uma assumpção razoável para o período em análise – exceptuando no caso dos DA), teremos que o somatório dos montantes absorvidos pelos impostos e pelas isenções representam uma proporção fixa da respectiva massa tributável. Assim, podemos usar a evolução do somatório das receitas arrecadadas e das isenções fiscais como *proxy* para evolução da massa tributável identificada pelo sistema tributário.

Adicionalmente, podemos assumir que a massa tributável identificada pelo sistema tributário é representativa da massa tributária gerada pela economia. A grande limitação deste procedimento é a de assumir um impacto nulo da variação da eficácia do sistema de colecta de impostos (na identificação da massa tributável, sua tributação e concessão das devidas isenções) nos montantes de impostos arrecadados e de isenções. Isto é, assume que as variações no somatório destes montantes são determinadas apenas pelas variações dos volumes de actividade económica. Embora esta seja uma assumpção rígida, o procedimento permite a melhor aproximação possível do comportamento das massas tributáveis com base nos dados disponíveis. Obviamente, os resultados e análises que deles derivam devem ser tomados como hipóteses, sendo que os resultados e a sua interpretação merecem ser revistos à medida que os dados necessários se forem tornando disponíveis. A relevância destas hipóteses e do raciocínio derivado é reforçada pelo facto de o foco da análise residir na comparação das variáveis analisadas e não tanto nos números absolutos, sendo que as diferenças significativas encontradas nestas comparações conferem uma margem de verificação das hipóteses desenvolvidas sem necessidade de que os pressupostos adoptados se verifiquem a 100%.

Dito isto, podemos proceder à análise da evolução da massa tributável, da carga fiscal e da relação entre o crescimento da massa tributável e do rácio Receitas Fiscais/Produto Interno Bruto (RF/PIB). Usando a taxa de crescimento do somatório dos montantes arrecadados e das isenções (parciais ou totais) como proxy do crescimento da massa tributável, verificamos que a massa tributável por via do IRPC é a que cresce mais rápido (a uma taxa média anual de 54%), seguido do IRPS (29%), ICE (23%), IVA (21%) e DA (14%). Isto fez com que a massa tributável por via do IRPC se tornasse a maior nos últimos 2 anos, seguida, em ordem decrescente, pelo IVA, IRPS, DA e ICE – ver gráfico 2. Desta forma, fica claro que, considerando a evolução da massa tributável, o maior potencial de crescimento da receita fiscal reside na tributação aos rendimentos das empresas.

Pode-se obter uma aproximação da evolução da carga fiscal através da evolução do rácio receitas arrecadas/massa tributável. Os dados sugerem que, entre 2002 e 2008, a carga fiscal média do IRPC foi a que mais reduziu (-31 pontos percentuais), depois dos DA (-12 p.p.), IVA (-9 p.p.), ICE (-9 p.p.) e IRPS (0 p.p.).

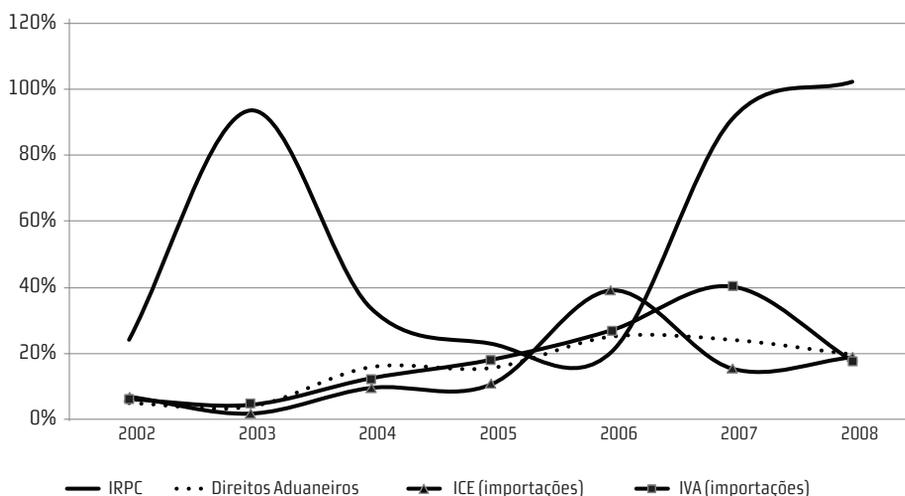
GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DA MASSA TRIBUTÁVEL DE ACORDO COM A CATEGORIA DE IMPOSTO, 2004-2008
(EM MILHÕES DE METICAIS)



Fonte: República de Moçambique (vários anos)

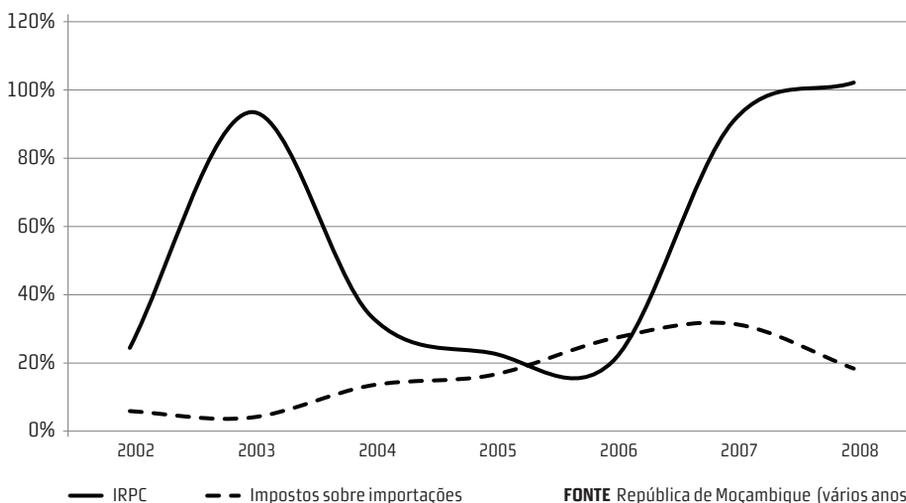
O gráfico 3 dá-nos uma ideia do comportamento anual da carga fiscal média, ao mesmo tempo que nos mostra como evolui o custo das isenções em proporção das receitas arrecadadas (o aumento do rácio isenções/receitas arrecadadas sugere uma redução da carga fiscal média e uma redução do mesmo rácio sugere o inverso). Para todo o período em análise, à excepção de 2006, o peso dos incentivos em relação à arrecadação foi maior para o IRPC quando comparado com os outros impostos, sendo que, em 2008, os custos dos benefícios fiscais superaram os montantes arrecadados. No caso do IVA, o peso máximo dos benefícios fiscais relativamente aos montantes arrecadados foi de 40%, do ICE (39%) e dos DA (16%). O gráfico 4 agrega os impostos que incidem sobre as importações (IVA, DA e ICE) para facilitar a comparação visual. Pelo gráfico fica evidente a ideia de uma carga fiscal substancialmente menor para o caso do IRPC, e que se reduz vertiginosamente nos últimos 2 anos. A carga fiscal média sobre as importações através do IVA, dos DA e do ICE reduziu ao longo do período em análise (mas a um ritmo médio anual inferior ao da redução da carga fiscal sobre os lucros) à excepção do último ano em que aumentou.

GRÁFICO 3 EVOLUÇÃO DOS MONTANTES ISENTOS COMO PROPORÇÃO DOS MONTANTES ARRECADADOS POR IMPOSTO, 2002-2008 (%)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

GRÁFICO 4 EVOLUÇÃO DOS MONTANTES ISENTOS COMO PROPORÇÃO DOS MONTANTES ARRECADADOS POR VIA DO IRPC E DOS IMPOSTOS SOBRE IMPORTAÇÕES (IVA, DA e ICE), 2002-2008 (%)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

Este crescimento do rácio benefícios/arrecadação significa que os *ganhos de eficácia na colecta fiscal* e/ou que o *crescimento dos lucros na economia* estão a ser maioritariamente absorvidos pelas isenções (e em proporções crescentes nos últimos dois anos). Embora o primeiro cenário seja igualmente problemático por

revelar uma decrescente capacidade de transformar a eficácia da colecta fiscal em receitas fiscais, a hipótese deste crescimento ser também reflexo do segundo cenário é ainda mais preocupante por dois motivos principais.

Primeiro, sendo que a carga fiscal média sobre o capital se encontra a níveis baixos (por exemplo, comparativamente à carga sobre o trabalho), esta redução é de questionar. É preciso realçar que esta redução não se deve à redução da taxa de imposto sobre o capital mas sim ao aumento de projectos beneficiando de isenções. Este aspecto distorce o ambiente de competição, colocando as empresas que não beneficiam de isenções – maioritariamente as pequenas e médias – em situação cada vez mais desfavorável relativamente ao resto das empresas. Adicionalmente, conforme discutido na secção seguinte, estes benefícios são em geral redundantes nas decisões de investimento das empresas que deles beneficiam e não estando excluída a possibilidade de produzirem um efeito de desinvestimento nas decisões das empresas que deles não beneficiam por via da distorção do ambiente de competição ou por via da limitação dos gastos públicos como consequência da limitação do espaço fiscal do governo.

O segundo motivo está ligado à sustentabilidade do crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB. Quando a taxa de impostos não varia, o crescimento das receitas fiscais é determinado pela variação da taxa e estrutura de crescimento da economia, e por uma maior eficácia no sistema de colecta fiscal. Sendo que os ganhos de receita adicional por via da melhoria do sistema de colecta fiscal tendem a reduzir à medida que o sistema melhora (porque o peso das receitas que escapa ao sistema vai reduzindo), a sustentabilidade do crescimento das receitas fiscais (em proporção do PIB) fica cada vez mais dependente da elasticidade das receitas fiscais em relação ao PIB. Ou seja, dependente da ligação entre este crescimento das receitas fiscais e as dinâmicas de crescimento da economia (velocidade e estrutura). Por exemplo, qual o contributo do crescimento do sector da agricultura ou qual o contributo do aumento do consumo ou qual o contributo do aumento dos lucros para o aumento do rácio RF/PIB?

Em relação ao contributo do aumento dos lucros, verifica-se que, se a carga fiscal média sobre o capital reduz – perante uma taxa de imposto fixa isto explica-se pela variação da estrutura dos sectores contribuintes para o lucro total, onde o peso dos sectores beneficiando de incentivos fiscais aumenta a proporção total dos benefícios relativamente aos valores arrecadados – e o peso dos lucros no PIB (21% de acordo com os dados do IAE 2007 e das contas nacionais e, em princípio, subvalo-

rizado pelo facto de o valor dos lucros corresponderem a uma amostra) for superior ao peso do IRPC nas receitas fiscais (13% em 2007) significa que, *ceteris paribus*, o aumento dos lucros tem contribuído para a redução do rácio RF/PIB. Isto ocorre mesmo quando o aumento dos lucros eleva os rácios IRPC/PIB e IRPC/RF.

Desta forma, uma redução da capacidade de absorção dos lucros adicionais gerados pela economia sugere um crescente desfasamento entre as dinâmicas de crescimento da economia e do crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB por via dos ganhos do capital. Por outras palavras, o crescimento económico que se traduz no crescimento dos lucros na economia tem contribuído negativamente para o objectivo de aumento das receitas fiscais como proporção do PIB. Este aspecto levanta preocupações em relação à sustentabilidade do crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB, o que, conforme referido anteriormente, irá depender também do padrão do investimento e da sua relação com o pacote de benefícios fiscais.

Como contra-argumento ao exposto acima, podem ser apresentados os possíveis efeitos multiplicadores da redução da carga fiscal sobre o capital sobre outras fontes de receita. Por exemplo, se os benefícios fiscais sobre o IRPC promovem investimento adicional, então as receitas fiscais poderão expandir por via de outras categorias de impostos impulsionados pelas ligações geradas por esse aumento do investimento (por exemplo, aumento do IVA por via do aumento do consumo, aumento dos DA por via do aumento das importações, aumento do IRPS por via do aumento do emprego, etc.). Para além do facto de estes benefícios em geral serem redundantes (ver secção seguinte), tal teria de ser sustentado por um aumento da carga fiscal média nessas outras categorias de impostos.² No entanto, o facto de os investimentos que beneficiam de incentivos fiscais no pagamento do IRPC em geral beneficiarem de isenções no pagamento de IVA, de DA e outros reduz a possibilidade da ocorrência desses efeitos multiplicadores positivos sobre as receitas fiscais. Por outro lado, é preciso notar que as isenções do pagamento do IVA, do ICE e de outros impostos que reduzem os custos das empresas e aumentam os lucros, que posteriormente beneficiam de isenções no pagamento do IRPC, contribuem para o aumento da dispersão entre os lucros e a arrecadação do IRPC e, como tal, para a redução do rácio RF/PIB.

² No caso das importações, porque estas não adicionam ao PIB, o seu aumento não contribui para redução do rácio RF/PIB e qualquer aumento no valor das receitas arrecadas por via das importações contribui para o aumento do rácio RF/PIB.

Em resumo, de acordo com a análise desenvolvida nesta secção, os factores que sustentam a preferência pela opção de expansão das receitas fiscais por via da redução dos benefícios fiscais concedidos por via do IRPC são:

- O peso e a taxa de crescimento significativamente maiores do custo dos benefícios fiscais concedidos por via do IRPC relativamente aos custos por via de outros impostos;
- O crescimento da massa tributável por via do IRPC (lucros) mais rápido do que as massas tributáveis das outras categorias de impostos;
- A carga fiscal média comparativamente baixa sobre o rendimento do capital e distribuída de forma bastante desigual entre as empresas beneficiárias e não beneficiárias de incentivos fiscais, em que as pequenas e médias empresas aparecem como as mais desfavorecidas;
- O declínio mais acelerado da carga fiscal sobre os lucros relativamente à carga fiscal sobre os outros grandes beneficiários de incentivos fiscais;
- O facto de a estrutura de incentivos fazer com que o crescimento dos lucros gerados pela economia contribua, *ceteris paribus*, para a redução do rácio RF/PIB;

Dois aspectos adicionais reforçam o argumento:

- A arrecadação de direitos aduaneiros tem uma tendência declinante em virtude dos vários acordos conducentes à liberalização do comércio a que o país aderiu (SADC, OMC, APEs, etc.) e, portanto, oferecerem menor possibilidade de arrecadação de receita adicional;
- O facto de as isenções do IVA se destinarem a suavizar o custo de vida das camadas mais vulneráveis e aumentar a competitividade das empresas. O primeiro aspecto é de especial relevância dados os elevados níveis de pobreza prevalentes e o carácter regressivo dos impostos indirectos reforça o argumento para as isenções no IVA para produtos de primeira necessidade. Quanto ao estímulo às empresas, e perante a necessidade de redução de benefícios fiscais, a discussão deve focar a questão sobre qual a forma mais efectiva de estimular as empresas: se por via das isenções sobre o IVA, os DA e o ICE pago em bens de investimento e operacionais ou por via de isenções sobre o rendimento

final. Três aspectos fazem a balança pender para a redução das isenções sobre o IRPC: (i) o facto de o IRPC incidir sobre rendimentos positivos; (ii) o facto de existir uma série de outros benefícios fiscais que incidem indirectamente sobre o rendimento do capital – reduzindo a massa tributável – tais como o crédito do imposto ao investimento (defendido por especialistas como sendo um instrumento mais custo-efectivo, transparente e simples – Bolnick (2004)) e a depreciação acelerada; (iii) o reduzido efeito da redução da carga fiscal sobre o capital por via das isenções fiscais sobre o IRPC como impulsor da actividade económica – discutido em detalhe na secção seguinte.

A RELEVÂNCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS NO RENDIMENTO DO CAPITAL

Dado o relativamente maior potencial de aumento das receitas fiscais por via do IRPC, mais concretamente através da redução dos benefícios fiscais concedidos por esta via, torna-se necessário analisar a relevância destes incentivos na prossecução dos objectivos que nortearam a sua concessão. Os incentivos fiscais são vistos primeiramente como uma forma de promover investimento no país (para uma discussão mais detalhada dos argumentos a favor e contra incentivos fiscais veja Bolnick (2009 e 2004)). Por esta via espera-se que uma série de outros objectivos sejam alcançados, tais como a promoção de ligações produtivas, tecnológicas e pecuniárias, a promoção do emprego, a diversificação da base produtiva, o crescimento económico, a redução da pobreza e por aí em diante. Obviamente que, para que os incentivos fiscais sejam considerados determinantes no alcance destes últimos objectivos, é necessário que, em primeiro lugar, tenham sido determinantes na promoção do investimento.

Existem duas linhas principais de análise do impacto dos incentivos fiscais nas decisões de investimento, ambas convergentes para indicação da redundância dos incentivos fiscais. A primeira baseia-se sobretudo na análise das características dos projectos implementados no país, focando nos megaprojectos, e relacionando-as com as teorias económicas que explicam as decisões de investimento e de localização de projectos desta natureza. A segunda assenta sobretudo numa avaliação empírica baseando-se na análise de inquéritos visando medir a relevância dos incentivos fiscais nas decisões de investimento no país.

O primeiro tipo de análise tem sido patente em vários estudos desenvolvidos por Castel-Branco, sintetizados em Castel-Branco (2008) e Castel-Branco e Cavadias (2009), e podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- Os megaprojectos têm custos de insucesso (ou *sunk costs*) muito altos por causa da dimensão e complexidade destes investimentos. Deste modo, estes empreendimentos são pouco sensíveis a incentivos de curto prazo ou de ocasião, e muito sensíveis às estratégias corporativas globais, dinâmicas dos mercados, condições logísticas e de infra-estruturas, acesso barato e seguro a recursos produtivos e custos do capital. Em Moçambique estes projectos são orientados para mercados externos maiores e com acordos futuros, investem massivamente na infra-estrutura e logística de que necessitam, exigem livre repatriamento de capitais, negociam preços baixos para as matérias-primas e outros principais insumos locais e isenções de direitos nas importações de equipamentos e matérias-primas. Na essência, as decisões de investimento e a sua localização, expansão, escolha de mercados e tecnologia são o resultado da combinação de estratégias corporativas num ambiente oligopolista, em vez de respostas de curto e médio prazo a incentivos não estruturais.
- Por outro lado, estes são projectos com interesses estratégicos localizados, quer por serem centrados na exploração de recursos naturais não renováveis (energéticos e minerais) com localização bem definida, quer por serem guiados por estratégias corporativas oligopolistas que determinam a escolha de localização. Por causa disto, estes projectos não têm interesse em circular à procura de incentivos marginais, pois as suas decisões locais são sempre estratégicas. No caso específico da Mozal, a sua decisão locacional foi determinada pelos seguintes factores: um subsídio da ESKOM sobre a energia (principal custo da fundição) para incentivar a Mozal a estabelecer-se em Moçambique de modo a justificar a intervenção da ESKOM na rede de energia Moçambicana; e a disponibilidade do Porto da Matola para as importações e exportações da Mozal (mais de metade da actividade deste Porto está associada ao comércio externo da Mozal). Nos restantes casos, a existência de um recurso natural não renovável (gás, areias minerais, carvão, etc.) é um factor determinante nas decisões de localização do investimento que faz sentido dentro de um quadro estratégico corporativo de controlo e exploração dos recursos.

A segunda linha de análise baseada em inquéritos foi desenvolvida por Macamo (2000) e Bolnick (2004, 2009). Tirando ilações a partir de um inquérito realizado a 33 investidores, Macamo mostra que 76% destes teriam realizado os seus investimentos mesmo na ausência de incentivos fiscais.

A partir de um inquérito realizado a uma selecção aleatória de 60 empresas que beneficiaram de incentivos fiscais no período de 2005 a 2007, Bolnick (2009) analisa o impacto destes incentivos nas decisões de investimento destas empresas. O estudo procura avaliar o impacto dos incentivos fiscais nas decisões de investimento, formulando várias questões que permitem fazer uma verificação cruzada da validade das respostas. As principais perguntas e resultados encontrados foram:

- Solicitadas a listarem os 3 factores mais preponderantes na sua decisão de investimento, apenas uma das 60 empresas mencionou incentivos fiscais.
- Quando perguntados sobre a importância que atribuíam aos incentivos fiscais, 16 respondentes (27%) consideraram como de importância crítica o acesso a importações de bens de capital livres de direitos aduaneiros enquanto 10 (17%) consideraram os incentivos fiscais relacionados com o rendimento como factor crítico (em 7 casos, ambos os incentivos foram mencionados como críticos). Isto sugere uma taxa de redundância de 83% para incentivos relacionados com o rendimento e 73% para incentivos relacionados com isenção de direitos aduaneiros.
- Perguntados directamente se a empresa teria investido sem benefícios fiscais, a redundância em relação aos incentivos relativos ao rendimento subiu para 78% (47 empresas) e baixou em relação às isenções de direitos aduaneiros na importação de bens de capital para 67% (40 empresas).
- Muito poucos projectos que beneficiaram destes incentivos podem ser considerados *footloose* – apenas 7 empresas (12%) consideraram outras opções para além de Moçambique e destas nenhuma considerou incentivos fiscais como relevantes.

Adicionalmente, conforme notado por Castro *et al.* (2009) e Kuegler (2009), no caso do investimento estrangeiro é preciso ter em conta que, se a tributação dos seus retornos obedecem a um regime global de impostos sobre os lucros no qual é concedido um crédito de imposto compensatório pelos impostos pagos em Moçambique,

então qualquer benefício fiscal ao IRPC concedido pelo país irá aumentar os impostos pagos no exterior, não representando qualquer incentivo ao investidor, e equivalendo apenas a uma transferência de receita fiscal de Moçambique para o exterior.

Para além da evidência de que o impacto dos incentivos fiscais nas decisões de investimento são marginais, é igualmente útil analisar que tipos de investimentos são estimulados por estes incentivos. Isto é particularmente útil em face do reforço deste pacote para os investimentos realizados nas ZFIs e nas ZEEs, paralelamente ao crescente foco que a estratégia industrial atribui a estas Zonas. Uma análise cruzada do pacote de incentivos fiscais com a informação microeconómica patente em Bolnick (2009) sugere que a estrutura de incentivos favorece investimentos capital-intensivos com pouco impacto no aumento do emprego.

DESAFIOS

Com vista a atacar o objectivo de expansão das receitas internas do país por via das receitas fiscais, uma série de desafios se apresentam.

Primeiro, é preciso que esteja claro que os benefícios fiscais representam um custo para o país. O facto de um projecto trazer vários benefícios líquidos para o país não justifica automaticamente a concessão de benefícios fiscais. Só fará sentido incorrer em custos fiscais se a obtenção desses benefícios for dependente da concessão dos benefícios fiscais. Num país que apresenta défices crónicos nas suas contas públicas, a concessão de incentivos fiscais não pode ser feita de ânimo leve. Para que o país esteja em condições de analisar a relevância dos incentivos fiscais, antes da sua concessão é necessário desenvolver um conhecimento mais profundo da quantidade e qualidade dos recursos que o país possui, o seu valor de mercado (actual e tendências futuras) e os interesses e dificuldades dos potenciais investidores. Este conhecimento do valor da riqueza do país é, em si, um factor de atracção do investimento, ao mesmo tempo que permite o aumento do poder negocial do país. Quando aliado a uma maior clareza do que o país pretende e pode obter da exploração das suas riquezas ao longo do tempo, permite simultaneamente expandir os benefícios da sua exploração (por exemplo, usando a informação sobre as tendências do valor da produção no mercado para determinar o melhor momento para autorizar a exploração de determinados recursos) e reduzir os custos fiscais (por exemplo, quanto mais rentável for o produto no mercado, menos relevante se torna a concessão de incentivos fiscais).

Segundo, é necessário ter sempre presente que tanto as riquezas naturais do país como as receitas fiscais pertencem ao Estado (portanto, ao povo). Desta forma, a concessão de incentivos fiscais bem como a concessão de direitos de exploração das riquezas do país deve ser feita de forma transparente para que os cidadãos do país possam controlar o uso responsável do que lhes pertence. Isto é particularmente relevante pelo facto de a concessão de benefícios fiscais e direitos de exploração das riquezas do país se apresentar como uma moeda de troca que pode ser usada por pessoas ligadas ao poder político para vender as riquezas do povo a preços irrisórios em troca de ganhos pessoais (trocando as isenções fiscais pelo direito de se tornarem accionistas das empresas beneficiárias, por valores monetários, etc.). Para um controlo efectivo, é indispensável que a transparência abranja os critérios de atribuição destes incentivos, a quantidade de riqueza gerada por estes projectos e o seu contributo para a economia.

Terceiro, os incentivos fiscais, mesmo que relevantes na atracção de investimento, não devem perder o seu foco nos objectivos estratégicos de promoção de emprego, aumento e diversificação da produção e exportações, formação da mão-de-obra, desenvolvimento tecnológico, etc. Para tal, não basta tomar a decisão da sua concessão num determinado momento. É fundamental que o sistema de concessão de incentivos fiscais esteja ligado a um sistema de monitoria de desempenho determinante para a continuidade dos incentivos e os moldes da sua concessão. Este sistema não só permitiria reduzir os custos fiscais para o país como funcionaria como um mecanismo para estimular impactos mais positivos dos projectos em relação a indicadores estratégicos de desenvolvimento.

Neste âmbito, e dado o enorme custo que os incentivos aos megaprojectos representam para o país paralelamente às evidências da sua irrelevância, é fundamental que o governo aborde seriamente a possibilidade de renegociação dos contratos firmados. Muitas vezes, tem sido argumentado que a renegociação iria implicar a deterioração da imagem do país como destino para o investimento. Um dos problemas com este argumento é o facto de assumir que a revisão dos incentivos seria imposta pelo país aos investimentos em causa. Esta ideia entra em contradição com a noção do termo renegociar. A renegociação significa que o resultado final é um acordo atingido com base em discussões entre as partes sem entrar num processo litigioso. Cabe ao governo desenhar e levar avante uma estratégia de renegociação dos contratos com os megaprojectos (incluindo a formação de alianças estratégicas) fortemente suportada por informação credível sobre os custos e rendimentos destes projectos e por experiências de renegociação de contratos que ocorreram com sucesso em outros países.

A eliminação/redução dos benefícios fiscais deve abrir espaço para avaliação da possibilidade de uma redução da carga fiscal geral sobre o rendimento das empresas – sobretudo abordando a questão da dupla tributação dos rendimentos (lucros e dividendos) – tornando-a mais atractiva para o investimento em geral e menos discriminatória para as pequenas e médias empresas, livrando-as da situação caricata de “subsidiarem” parte dos benefícios aos grandes projectos.

Finalmente, uma expansão das receitas fiscais que seja sustentável a longo prazo depende de como evolui a estrutura produtiva nacional. Desta forma, é fundamental que as receitas arrecadadas sejam melhor aplicadas na promoção de dinâmicas de expansão, diversificação e articulação da base produtiva.

Todos os desafios mencionados requerem uma base de informação extensa e sólida. Neste contexto, a investigação joga um papel fundamental na abordagem destes desafios. Portanto, a investigação também enfrenta uma série de desafios.

Em primeiro lugar, e mais directamente ligada à discussão central feita neste artigo, é necessária a verificação dos resultados obtidos nesta análise através da obtenção e uso dos dados primários em substituição da informação usada como *proxy*. Estes incluem, entre outros, a evolução da massa tributável na economia e no sistema tributário e a inclusão dos montantes dos incentivos fiscais concedidos à Mozal (e a outros projectos que estejam eventualmente excluídos e que em conjunto representem uma proporção significativa dos custos) na informação sobre o custo dos incentivos fiscais.

É necessário desenvolver a análise sobre o potencial de evolução futura das receitas fiscais tendo em conta as políticas fiscais e o padrão de crescimento da economia. Aqui é particularmente relevante analisar em detalhe os possíveis impactos da alteração do CBF nas receitas, sobretudo tendo em conta o aumento dos benefícios fiscais atribuídos às ZFIs e ZEEs que têm ocupado um espaço central nas estratégias de expansão da capacidade produtiva do país. Neste âmbito, é relevante a extensão e reforço da análise do impacto dos benefícios fiscais em variáveis para além do impacto nas decisões de investimento. Tais variáveis incluem a promoção de ligações produtivas, tecnológicas e pecuniárias, a promoção do emprego e a diversificação da base produtiva. Para perceber e prever as dinâmicas de evolução das receitas fiscais como proporção do PIB, é igualmente necessário investigar a ligação entre o crescimento da economia e a evolução das receitas fiscais. Isto exige análises a nível sectorial do contributo do desempenho económico para o rácio RF/PIB. A execução desta análise requer um maior nível

de desagregação dos dados – massa tributável, volume de receitas e de benefícios fiscais, etc., a nível sectorial – o que constitui em si um enorme desafio.

Para além da redução dos benefícios fiscais, é importante explorar outras fontes possíveis de receitas fiscais e não fiscais. Por exemplo, os impostos sobre o uso da terra ou, como avançado por Bucuane e Mulder (2009), os impostos sobre o uso de energia, ou ainda a dívida doméstica e externa e as parcerias público-privadas (analisadas no capítulo a seguir).

Para um entendimento mais profundo do impacto do sistema fiscal na economia e melhoria da sua concepção e implementação tornando-o mais efectivo no processo de desenvolvimento, é fundamental que seja estabelecida a sua ligação com o sistema de despesas públicas. Isto é, como os incentivos fiscais e todo o pacote fiscal se conjuga com a promoção de investimento estratégico por via das despesas públicas? O que determina as diferentes opções de arrecadação fiscal e de despesas? Quais as oportunidades de tornar esta interacção mais benéfica para o desenvolvimento? Este é um desafio complexo mas de relevância extrema para compreender, de forma mais ampla e integrada, como as várias políticas e estratégias sectoriais, provinciais e nacionais se fortalecem, anulam ou complementam para alcance dos objectivos de desenvolvimento nacional e as oportunidades e desafios que daí emergem.

REFERÊNCIAS

- Arndt, Ch. e Tarp, F. (eds.), 2009. *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York. Routledge.
- Bolnick, B., 2004. The Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region. Preparado pela Nathan Associates para a USAID ao abrigo do Projecto SADC-TIFI.
- Bolnick, B., 2009. The Motivation for Investments in Mozambique: The Role of Fiscal Incentives. Preparado pela Nathan Associates, Inc. para o Projecto de Comércio e Investimento da USAID/Moçambique.
- Bolnick, B. e Byiers, B., 2009. PARPA II Review of the Tax System in Mozambique. Preparado pela Nathan Associates para a USAID.
- Bucuane, A. e Mulder, P., 2009. Prospects for an Electricity Tax. In Arndt, Ch. e Tarp F. (eds.), *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York. Routledge.

- Byiers, B., 2009. Enterprise Survey Evidence. In Arndt, Ch. e Tarp F. (eds.), *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York. Routledge.
- Castel-Branco, C., 2008. Os Mega projectos em Moçambique. Que Contributo para Economia Nacional? Fórum da Sociedade Civil para Indústria Extractiva. Novembro 2008.
- Castel-Branco, C. e Cavadias, E., 2009. O Papel dos Mega Projectos na Estabilidade da Carteira Fiscal em Moçambique. Autoridade Tributária de Moçambique II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira Maputo, 06-07 de Março de 2009.
- Castro P., Junquera-Varela R., Schenone O. e Teixeira A., 2009. Evaluation of Reforms in Tax Policy and Administration in Mozambique and Related TA-1994-2007. IMF/IFAD. September 2009.
- Centro de Promoção de Investimentos (CPI), 2002. Código dos Benefícios Fiscais, Decreto 16/2002 de 27 de Junho.
- Centro de Promoção de Investimentos (CPI), 2009. Código dos Benefícios Fiscais, Lei 4/2009 de 12 de Janeiro.
- Instituto Nacional de Estatística (INE), 2007. Inquérito Anual às Empresas – 2007: Principais Resultados.
- International Monetary Fund, 2005. Republic of Mozambique: Selected Issues and statistical appendices. *IMF Country Report* No. 05/311.
- Kuegler, A., 2009. Fiscal Treatment of Megaprojects. In Arndt, Tarp e Jones (eds.). 2009.
- Macamo, J., 2000. Barreiras Administrativas ao Investimento em Moçambique: Lições aprendidas da Experiência de Investidores Recentes, Ministério do Plano e Finanças. Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 17.
- República de Moçambique, 2007. Lei 13/2007 de 27 de Junho.
- República de Moçambique, vários anos. Conta Geral do Estado. Maputo.
- Schenone, O., 2004. Mozambique: A methodology for tax revenue estimation. IMF, Fiscal Affairs Department.
- Varsano R., Oliveira, M. R., Yackovlev I., 2006. Post-Reform Evaluation of the Tax System. IMF, Fiscal Affairs Department. Abril 2007.
- Varsano, R., Le Borgne E., Bristow, J., Haindl-Rondanelli, E. e Rajpal, N. 2005. Tanzania Tax Policy Issues and Reforms. IMF Fiscal Affairs Department. December.

FINANCIAMENTO DO ESTADO COM RECURSO À DÍVIDA

PROBLEMAS E DESAFIOS

Fernanda Massarongo | Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

Decorridos 35 anos de independência e quase duas décadas e meia após a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural em Moçambique, conduzidos pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), o Estado moçambicano tem vindo a registar défices orçamentais contínuos.

A eficácia do crescimento económico no alargamento da base fiscal (capacidade do crescimento gerar receitas adicionais) tem sido bastante fraca, pelo que as receitas fiscais e os donativos (principais fontes de financiamento da despesa pública) não são suficientes para cobrir as necessidades de financiamento do Orçamento do Estado (OE), levando à necessidade permanente de recorrer a formas alternativas de mobilização de recursos.

A fraca capacidade de retenção da riqueza gerada no país, em consequência da estrutura dos padrões de crescimento e de acumulação económica, associada ao elevado nível de dependência externa, resulta numa dinâmica fiscal caracterizada por um crescimento lento das receitas fiscais (Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco e Ossemame, 2009). Consequentemente, há uma limitada capacidade (e compromisso) de, económica, política e institucionalmente, o Estado decidir sobre a mobilização e alocação produtiva e eficiente dos recursos para financiar a diversificação da base produtiva nacional.

Portanto, diante de tal dinâmica fiscal, o governo centra a sua estratégia em medidas capazes de garantir estabilidade a curto prazo, com enfoque na mobilização de ajuda e endividamento externo e interno. Consequentemente, estas medidas tendem a “alimentar” o padrão de acumulação vigente, limitando as possibilidades de transformação e de diversificação económica, capazes de gerar mais recursos.

Por seu turno, esta capacidade de mobilizar recursos alternativos suficientes para o financiamento do OE num determinado período, e com foco na estabilidade a curto prazo, é conotada como sucesso atingido, marginalizando-se as implicações que tais formas de financiamento têm sobre a economia a médio e longo prazos.

Adicionalmente, num período em que a crise da dívida pública constitui um dos principais problemas a nível internacional, com efeitos sobre a estabilidade económica a nível de vários países, algumas pressões têm contribuído para tornar o debate sobre o financiamento do Estado um assunto relevante:

- A primeira é a mais recente preocupação dos parceiros internacionais com a estabilidade macroeconómica e gestão da dívida, em consequência do recurso a créditos não concessionais para financiar o investimento público, e o possível impacto sobre a estratégia de realização da despesa pública (Castel-Branco, 2010a);
- A segunda é o questionamento sobre os indicadores de sustentabilidade da dívida (e a sua qualidade de expressar a real capacidade de endividamento do país), com os quais o governo argumenta capacidade de endividamento sem riscos de insustentabilidade, num país cujo padrão de crescimento reproduz elevados níveis de porosidade, com fracas, ou quase inexistentes, ligações intersectoriais (Ossemane, 2010);
- A terceira é que caminha-se para a terceira década em que a ajuda externa (donativos e empréstimos externos concessionais) financia cerca de metade da despesa pública, o que coloca questões sobre até que ponto os recursos da ajuda são usados para financiar projectos produtivos e capazes de gerar retornos a curto e médio prazos e com impacto estruturante nos padrões sociais de produção, comércio e consumo.
- E, por fim, ligado à terceira, há probabilidade de estagnação ou declínio dos fluxos de ajuda externa a médio e longo prazos, o que exige um maior foco na mobilização de recursos fiscais (e não só), particularmente, por via da redução dos incentivos fiscais ao grande capital multinacional (Rosa, 2010; UNCTAD, 2010).

Neste contexto, o presente artigo procura reflectir sobre a problemática e os desafios do financiamento do Estado com recurso ao endividamento, com

enfoque nos empréstimos concessionais (EC), empréstimos não-concessionais (ENC) e dívida pública interna mobiliária (DPIM), analisando as implicações económicas e ligação com os padrões e dinâmicas de crescimento e acumulação económica e fiscal.¹

Para além desta secção introdutória, a segunda secção traz um breve olhar sobre a evolução do DO e suas fontes de financiamento. A terceira secção analisa a problemática do endividamento no financiamento do Estado. Por fim, a quarta secção faz uma reflexão em volta dos desafios do financiamento do Estado no contexto da ampliação, diversificação e articulação da base produtiva, comercial e de investimento em Moçambique.

DÉFICE ORÇAMENTAL E FONTES DE FINANCIAMENTO

Há mais de duas décadas que Moçambique vem registando défices contínuos e mecanismos de financiamento excessivamente dependentes de ajuda externa (donativos e EC).

Os gráficos 1 e 2 mostram a evolução do défice orçamental (DO) e suas fontes de financiamento em milhões de meticais e em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1985 e 2011.² Em termos absolutos, o DO em Moçambique evoluiu no sentido indutivo, isto é, partindo de um ponto mínimo, foi-se alargando ao longo do tempo e com aumentos rápidos nos três últimos anos. O mesmo cenário verifica-se com as principais fontes de financiamento que, depois dos primeiros seis anos (1985-1990), foram crescendo em termos absolutos, dada a necessidade de financiar um Estado cada vez mais deficitário.

¹ Importa referir que, neste artigo, o Orçamento do Estado é usado como *proxy* do financiamento ao Estado, uma vez que este é o instrumento básico da actividade financeira do Estado e agrega a maioria das transacções desta entidade. Claramente, é necessário ter em conta que a actividade financeira do Estado inclui outras operações que não são inscritas directamente no orçamento como é o caso das chamadas despesas *extra-orçamentais*, dos orçamentos das empresas públicas, autarquias e outras instituições com autonomia administrativa e financeira.

² Importa realçar que a análise é feita em termos nominais e com base nos dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Conta Geral do Estado (CGE), o que, em si, e neste contexto, constitui um problema devido à variabilidade da estrutura de preços na economia ao longo do período em análise. Contudo, esforços foram feitos na tentativa de deflacionar os dados e, com base nos dados reais do FMI, constatou-se um comportamento quase similar quando comparados com os dados nominais usados no artigo. Portanto, estando numa fase inicial, há que tomar mais em conta a análise em termos de problemática e desafios do financiamento do Estado e do DO em particular.

GRÁFICO 1 DÉFICE ORÇAMENTAL E FONTES DE FINANCIAMENTO EM MILHÕES DE METICAIS (1985-2011)

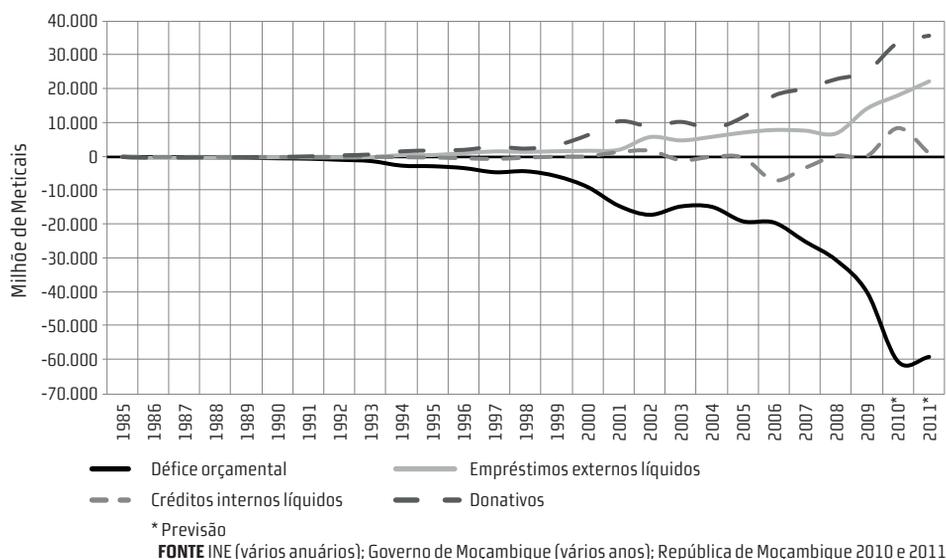
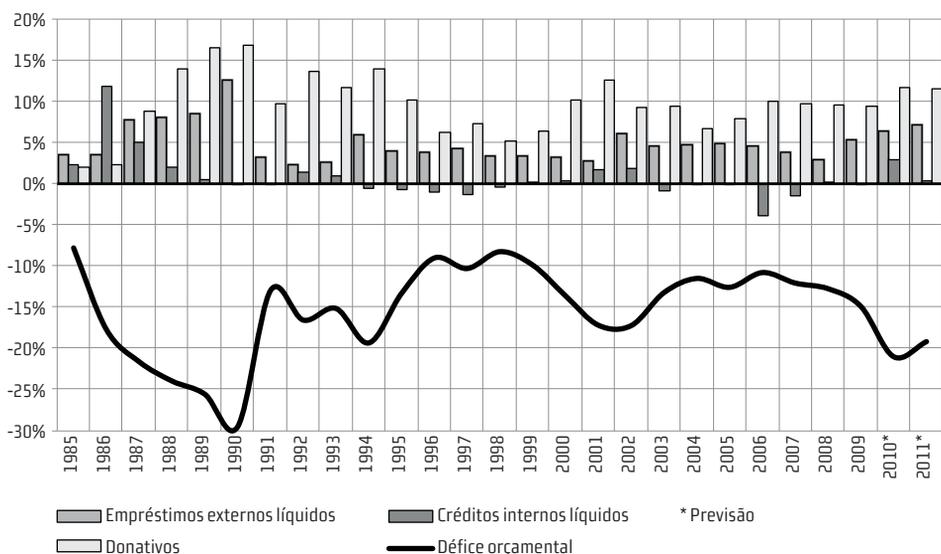


GRÁFICO 2 DÉFICE ORÇAMENTAL E FONTES DE FINANCIAMENTO EM PORCENTAGEM DO PIB (1985-2011)



Como proporção do PIB, o DO registou uma relativa oscilação durante o período em análise, apresentando valores consideravelmente elevados nos primeiros anos, abrandando nos anos intermédios e mostrando certa tendência de voltar aos

níveis iniciais nos últimos anos. Tal como se pode verificar no gráfico 2, de cerca de 7,5% do PIB em 1985, o DO cresceu para cerca de 30% em 1990, baixando acentuadamente para cerca de 13% em 1991, e mantendo-se à volta deste valor nos três anos seguintes. Depois de atingir cerca de 19% em 1994, reduziu novamente, para cerca de 9% em 1996, tendo, em 2001 e 2002, aumentado para cerca de 17,2% e voltando a reduzir para cerca de 10,8% em 2006. Desde então, o DO (em percentagem do PIB) tem vindo a crescer, prevendo-se que em 2010 e 2011 se situe em cerca de 21% e 19%, respectivamente.³

Importa referir que o elevado peso do DO sobre o PIB, nos finais dos anos 80 e princípios dos anos 90 (gráfico 2), esteve ligado, de uma maneira geral, aos seguintes factores: (i) as dificuldades enfrentadas pelo sector produtivo, que não permitiam aumentar a sua participação nas receitas fiscais; (ii) a ineficiência na cobrança de receitas, com efeitos sobre evasões fiscais, e (iii) as pressões sobre o sector público para o alargamento do programa de investimentos, para fazer face às necessidades de reconstrução nacional pós-conflito, bem como do funcionamento normal do aparelho do Estado e da necessidade de prover infra-estruturas como forma de induzir o crescimento do sector privado (Gobe, 1994).

Por seu turno, do total do financiamento ao DO, os recursos externos (donativos e empréstimos externos) têm sido dominantes, financiando, em média, cerca de 50% da despesa pública total e 96,7% do DO ao longo do período em análise (gráficos 2, 3 e 4).⁴ Este cenário demonstra o excessivo grau de concentração das fontes de financiamento do DO, para além da vulnerabilidade inerente à dependência externa no financiamento do Estado e da economia nacional.⁵

Olhando para o padrão de financiamento da despesa pública (gráfico 4), pode-se notar a ausência de uma tendência clara de desenvolvimento de capacidades de auto-financiamento por parte do Estado. O aumento do peso da receita pública no financiamento da despesa total não tem sido contínuo, mostrando oscilações ao longo do período em análise. Por sua vez, nos anos de reduzido peso da ajuda externa (derivado da redução dos empréstimos externos), há uma complementaridade dos créditos internos.

³ A presente previsão baseia-se nos dados da lei orçamental, conciliados com a taxa de crescimento de 6,5% (FMI, in *Jornal a Verdade*, 16 de Junho de 2010) do PIB para 2010.

⁴ Cálculos baseados nos dados do INE (vários anuários) e CGE (vários anos).

⁵ Para além de a ajuda externa financiar quase metade da despesa pública total, os fluxos externos de capital privado (IDE e Empréstimos) financiam cerca de 80% do investimento privado total (Castel-Branco, 2010a).

GRÁFICO 3 FONTES DE FINANCIAMENTO DO DÉFICE ORÇAMENTAL (1985-2011)

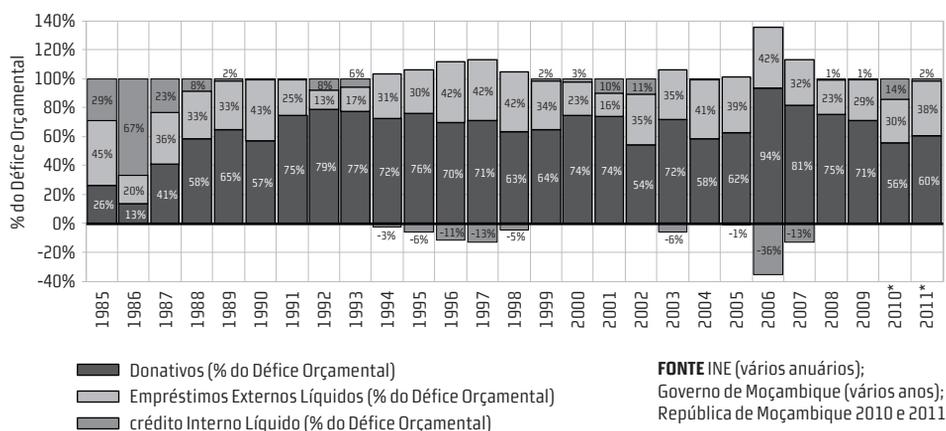
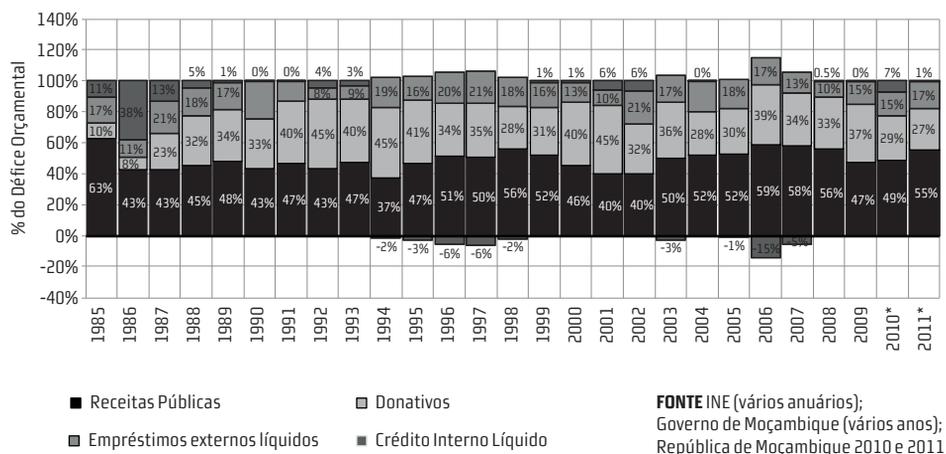


GRÁFICO 4 FONTES DE FINANCIAMENTO DA DESPESA PÚBLICA (1985-2011)



Este padrão de financiamento da despesa pública liga-se às medidas que foram sendo implementadas a partir de meados da década de 80. Como tal, a partir de 1987, com a implementação dos Programas de Ajustamento Estrutural, os donativos passaram a constituir prioridade no financiamento do DO. Ao mesmo tempo, os EC, pela sua natureza de reembolso (taxas de juro abaixo das taxas de mercado e períodos de reembolso relativamente longos), também foram ganhando espaço no financiamento do défice, relegando para o terceiro plano o recurso a créditos internos. A partir de 1999, com a criação da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM), o

recurso ao financiamento interno da despesa pública ganhou impulso, por meio de emissões de Bilhetes e Obrigações de Tesouro junto dos agentes económicos privados (sobretudo os bancos comerciais). Importa referir que, para além destas fontes de financiamento ao OE, o país ainda continua beneficiando de alívios de dívida, que são uma espécie de ajuda ao orçamento, na medida em que libertam recursos que podem ser utilizados na realização de outras despesas.

Por sua vez, a dependência da despesa pública em relação aos recursos externos (donativos e empréstimos externos) liga-se a uma dinâmica fiscal caracterizada por (i) um crescimento lento das receitas públicas (com tendências periódicas de estagnação), (ii) concentração das fontes de recursos fiscais em impostos sobre bens e serviços importados e sobre rendimento pessoal, (iii) fraca capacidade de captação de receitas dada a fraqueza da estrutura produtiva e comercial, (iv) limitações administrativas e os benefícios fiscais redundantes concedidos aos mega-projectos (Byiers, 2005; Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco e Ossemame, 2009).

FINANCIAMENTO DO ESTADO COM RECURSO AO ENDIVIDAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS

A secção anterior descreveu até que ponto o DO em Moçambique se vem mantendo, sem mostrar uma tendência clara de melhoria.

Estas constatações são, até certo ponto, o reflexo da concentração do padrão de acumulação e crescimento económico e da excessiva dependência de fluxos externos de capitais (ajuda externa e investimento directo estrangeiro - IDE). Tais fluxos tendem a compensar a concessão de elevados benefícios fiscais que, para além de serem redundantes e inapropriados, reduzem a possibilidade de o Estado arrecadar mais receitas fiscais (Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco e Ossemame, 2009).

Portanto, dadas as características da economia (limitada capacidade de retenção da riqueza gerada), traduzidas no OE pela fragilidade na arrecadação de receitas, o endividamento externo (em regime de concessionalidade e não concessionalidade) e interno, e em ligação com as PPPs⁶, surgem como alternativas aos donativos e receitas públicas.

⁶ As PPPs têm sido normalmente privilegiadas na provisão, desenvolvimento e gestão de infra-estruturas económicas e sociais e serviços associados. Esta informação é consistente com o discurso do recentemente empossado presidente do concelho de administração da Administração Nacional de Estradas (ANE). Segundo este, todas as estradas estratégicas do

A questão que se coloca é até que ponto esta opção de financiamento do Estado com base no endividamento se liga com o objectivo de criação de um espaço fiscal mais amplo e capaz de financiar parte considerável da despesa pública e, ao mesmo tempo, reduzir o impacto negativo que estas formas de financiamento têm sobre a economia?

Estas possibilidades, associadas à concentração da base produtiva da economia e a dificuldade em alargar o espaço fiscal (por exemplo, a partir da redução dos incentivos fiscais aos megaprojectos) para financiar a despesa pública, demonstram a vulnerabilidade inerente ao financiamento do Estado em Moçambique, levando à necessidade de uma reflexão sobre opções, problemas e os desafios.

A DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA

A contracção de empréstimos externos junto das principais instituições multilaterais (FMI e BM) e parceiros bilaterais foi sempre uma das principais fontes de financiamento do Estado, por via do orçamento.

Com a introdução dos programas de ajustamento estrutural em meados da década de 80, a política de endividamento em Moçambique passou a dar prioridade à contracção de EC, o que contribuiu para o crescimento da proporção da dívida para com as principais instituições multilaterais, que eram os financiadores do programa do governo (GMD, 2004).

Os EC, desde a sua introdução na política de endividamento do país, passaram imediatamente a constituir a segunda principal fonte de financiamento do DO, depois dos donativos. O seu peso no financiamento do défice mostrou uma certa oscilação ao longo do período em análise, financiando em média cerca de 32% do DO e 16% da despesa pública (gráficos 3 e 4).

Em 1985, os empréstimos externos constituíam cerca de 45% do financiamento ao DO, tendo reduzido para cerca de 20% no ano seguinte, ponto a partir do qual aumentaram para 36%, voltando a reduzir ligeiramente nos anos seguintes, chegando a cerca de 13% em 1992 (valor mais baixo até então registado). Posteriormente, o seu peso variou entre os 30% e 40%, até atingir cerca de 23% e 16% em 2000 e 2001, respectivamente. Nos anos seguintes, os empréstimos externos voltaram a crescer, situando-se entre os 35% e 42% entre 2002 e 2006, tendo, a partir de então, reduzido para os 23% em 2008, com uma previsão de 29% e 30% para 2009 e 2010, respectivamente (gráfico 3).

país serão concessionadas a privados de modo a garantir a sua manutenção periódica, o que demonstra, de alguma forma, a incapacidade do Estado responder aos desafios que a rede infra-estrutural coloca para o país.

Um importante aspecto que se deve notar destes períodos de oscilação é uma fraca relação com a evolução das receitas, e uma relação comparativamente mais notável com a evolução dos donativos. O ponto é que os anos de queda dos empréstimos externos não reflectiram necessariamente aumentos na receita pública, significando, em alguns momentos, aumento nos donativos e/ou empréstimos internos.

Este aspecto é importante do ponto de vista analítico de finanças públicas, pois confirma a manutenção da dependência ao longo do tempo, em que a presença ou não de donativos é o principal determinante da contracção de empréstimos e não necessariamente o factor impulsionador da dinâmica fiscal. Portanto, a dependência mantém não apenas a sua proporção ao longo do tempo (o que por si só não constitui problema), mas também o seu padrão, em que a variabilidade continua a não ser determinada pela dinâmica fiscal interna.

Por outro lado, em termos de valores absolutos, verifica-se uma clara tendência de crescimento dos empréstimos externos, de cerca de 5 milhões de meticais em 1985, para cerca de 7.125 milhões de meticais em 2008, prevendo-se para 2009 e 2010 cerca de 14.964 e 18.241 milhões de meticais, respectivamente (gráfico 1).

Porém, contrariamente a este crescimento dos empréstimos externos, verifica-se uma tendência de redução da Dívida Pública Externa (DPE) nos últimos anos, quer em valores absolutos, quer em proporção do PIB e das receitas públicas (gráfico 5 e 6). Tal tendência liga-se, principalmente, às iniciativas de perdão de dívida de que o país vem beneficiando e não necessariamente a uma melhoria da performance macroeconómica. Este facto coloca o país abaixo dos níveis de insustentabilidade da dívida definidos para países de baixo rendimento⁷ (cerca de 36% em proporção do PIB e 218% das receitas públicas em 2008) (gráfico 6).

Ligado ao aspecto da sustentabilidade, e face à insuficiência das fontes tradicionais de financiamento ao OE, está o facto de, até 2013, o Governo de Moçambique (GdM) poder contrair empréstimos não concessionais (ENC) no valor de USD 900 milhões junto a credores bilaterais.⁸ Segundo o GdM, este montante é o máximo possível para manter a estabilidade macroeconómica e serviço da dívida externa e destina-

⁷ LIC DSF- Low Income Countries Debt Sustainability Framework. No que diz respeito aos limites de sustentabilidade definidos pelo LIC DSF, os rácios valor actual da dívida sobre o PIB e Receitas Públicas deverão ser menores ou iguais a 40% e 250%, respectivamente, e o serviço da dívida, em termos de receitas fiscais, deverá situar-se nos 11%.

⁸ Deste montante, cerca de 300 milhões já foram concedidos pelo Brasil em 2010 e destinam-se à construção do aeroporto de Nacala (USD 80 milhões) e modernização do porto da Beira (USD 220 milhões) (O País, 05/01/11).

-se ao financiamento dos vários projectos de desenvolvimento sócio-económico, com destaque para as infra-estruturas (água, electricidade, estradas, pontes, portos, etc.).⁹

GRÁFICO 5 STOCK DA DPE EM MILHÕES DE METICAIS (1985-2008)

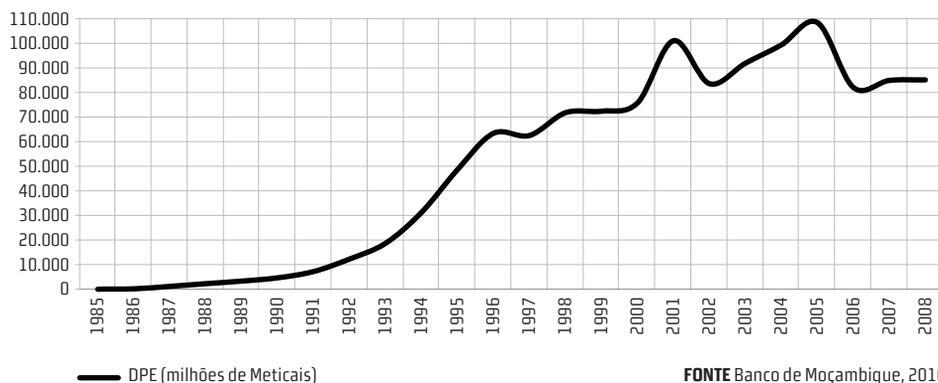
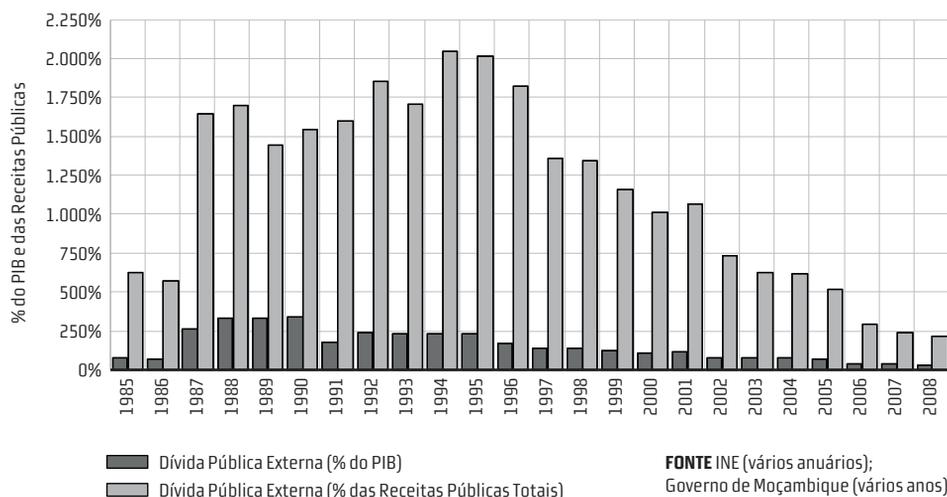


GRÁFICO 6 STOCK DA DPE EM PERCENTAGEM DO PIB E DAS RECEITAS PÚBLICAS (1985-2008)



⁹ Questionado se esta medida não iria agravar a dívida externa do país, o ministro das Finanças, Manuel Chang, disse que o recurso àquele tipo de fontes de financiamento não tradicionais não iria representar mais um agravamento da dívida externa moçambicana, porque "será avaliado em função das prioridades para a realização de projectos de investimento com taxas de retorno económico e financeiro elevadas e com capacidade de gerar rendimentos para sustentar a amortização dos créditos contraídos (Correio da Manhã, 15/06/10 e 16/06/10; Savana, 2010). Do ponto de vista político, este argumento faz sentido. Contudo, do ponto de vista social, qual é a relevância dos projectos de investimento com altas taxas de retorno, se os mesmos só podem gerar tal retorno se estiverem ligados aos grandes projectos de IDE (com os já referidos problemas de porosidade da economia moçambicana)?

A DÍVIDA PÚBLICA INTERNA MOBILIÁRIA

A Dívida Pública Interna Mobiliária (DPIM) corresponde à emissão de títulos de dívida por parte do governo aos agentes privados residentes, geralmente por intermédio dos bancos comerciais. Em Moçambique, os títulos de dívida emitidos subdividem-se em Obrigações do Tesouro (OTs) e Bilhetes do Tesouro (BTs). As OTs são títulos de dívida de médio e longo prazo, emitidos para financiar défices orçamentais, e os BTs são títulos de curto prazo, emitidos para financiar défices de tesouraria, resultantes do atraso de verbas para financiar as despesas planeadas num determinado período.¹⁰ No conjunto da DPI, a DPIM é a que financia directamente as despesas do Estado, sendo o restante constituído pela dívida assumida pelo Estado, ou seja, aquela em que este é mero avalista de terceiros, a chamada dívida garantida (Direcção Nacional do Tesouro (DNT), 2009).

O financiamento mobiliário é relativamente recente em Moçambique, tendo iniciado em 1999 (CGE, 1999) com a criação da BVM.¹¹ Porém, constringido pelas pressões que a emissão de títulos de dívida pública coloca sobre a economia, esta fonte de financiamento foi sempre considerada terciária, relativamente aos empréstimos externos e donativos. Tais pressões estão ligadas ao enxugamento de crédito na economia, pois, dada a sua rentabilidade, estes títulos tendem a ter elevada procura. Consequentemente, há uma pressão sobre as taxas de juro, levando ao encarecimento do serviço da própria dívida, uma vez que esta é indexada a taxas de juro de mercado.¹²

Ainda com tais constrangimentos, o uso da DPIM foi-se tornando frequente, especificamente a partir do ano 2000, contrariando a intenção do governo de minimizar a recorrência a esta fonte de financiamento. O gráfico 9 mostra que o stock DPIM foi crescendo rapidamente. De cerca de 60 milhões de meticais em 1999,

¹⁰ Governo de Moçambique: Decreto no 22/2004 de 7 de Julho, sobre o Regime Jurídico dos Bilhetes do Tesouro. Boletim da República. I Série, Número 27, República de Moçambique. 2004

¹¹ O financiamento mobiliário nas modalidades actuais foi inicialmente feito em 1999. Porém, dados das estatísticas oficiais (INE) indicam a existência de *stock* de OTs no ano de 1990.

¹² A pressão para o aumento das taxas de juros ocorre porque a venda de títulos públicos representa a procura de crédito pelo sector público. Assim, dado o aumento da procura por este recurso, e visto que o seu preço é a taxa de juro, esta tenderá a aumentar. Adicionalmente, o elevado nível de rentabilidade dos títulos públicos leva a que seja desviado crédito para a sua aquisição. Desta maneira sobra, ao sector privado, uma menor proporção de recursos financeiros para os quais diferentes agentes competem para financiar as suas actividades, colocando outro tipo de pressão sobre o juro. De uma maneira clássica, este mecanismo de transmissão explica-se pelo facto de a oferta de títulos públicos levar à redução do seu preço, o que, por sua vez, tem relação inversa com a taxa de juro. Porém, a aplicabilidade deste mecanismo é discutível, uma vez que, por natureza, os padrões, as estruturas produtivas e as pressões e interesses à sua volta não são homogéneos.

passou para cerca de 6 mil milhões de meticais em 2004, prevendo-se que o *stock* se aproxime dos 13 mil milhões de meticais em 2010, o que também contraria as previsões da DNT de tendência de decréscimo da dívida a partir de 2007 (DNT, 2008).

Este contraste, entre o desejo de emissão mínima de DPIM e a previsão do seu decréscimo (DNT, 2008), mostra uma certa vulnerabilidade das contas públicas nacionais. O ponto é que tais previsões não estiveram alinhadas com uma estratégia de crescimento das receitas públicas e, portanto, aumento de capacidade de auto-financiamento do Estado, mas, sim, ligaram-se a uma estratégia de priorização de donativos e EC. Assim, em períodos de não alocação de ajuda externa suficiente ao OE, ou mesmo em caso de atraso de verbas, o recurso primário tem sido a dívida interna, via emissão de títulos do tesouro.¹³

Dos factores por detrás da emissão da DPIM destaca-se a incapacidade de mobilização de recursos (externa e internamente) suficientes para financiar a recapitalização dos bancos comerciais nos quais o Estado tinha participação, o que levou a emissão de OTs nos primeiros anos da década de 2000. Até ao ano de 2002 foram emitidas OTs 2000, 2001 – I série, OTs BAÚ (2001-II, 2002-I e III séries) e OTs 2002-II série, com valores, respectivamente de, 745, 234, 2.356 e 100 milhões de meticais (DNT, 2009; Massarongo, 2010a e 2010b).

Destas obrigações, as OTs 2000, com prazo de 10 anos, foram amortizadas antecipadamente, com a emissão de duas obrigações nos anos de 2004 e 2005 (no valor de 250 e 496 milhões de meticais respectivamente). O mesmo cenário ocorreu com as OTs BAU, e as OTs 2002-II série. Para além destes factores, a necessidade de recapitalização do Banco de Moçambique, por conta de prejuízos resultantes da flutuação cambial, levou à emissão de obrigações entre 2005 e 2007, que totalizaram cerca de 4.500 milhões de meticais (DNT, 2009 e BVM, 2009, Massarongo, 2010a e 2010b).

Em 2005, o DO resultante da ausência de recursos suficientes para financiar a despesa pública levou a que fossem emitidas obrigações no valor de 1.667 milhões de meticais. Parte destas obrigações foi paga pela emissão de OTs no valor de 350 e 290 milhões de meticais em 2008 e 2009, respectivamente (DNT, 2009 e BVM, 2009). Para além destas obrigações, segundo o Relatório sobre Análise da Sustentabilidade da Dívida Pública de Moçambique de 2010, em 2009 foi emitida dívida interna de curto prazo, com vista a fazer face aos efeitos da crise financeira global,

¹³ Esta prática tem sido frequente nos países da África subsaariana que, com mercados de capitais relativamente subdesenvolvidos, a única alternativa à falta de ajuda e créditos externos concessionais tem sido a contracção de dívida internamente (Kahn, 2005).

elevando o *stock* da dívida para cerca de 14.429 milhões de meticais.¹⁴ Por sua vez, foram previstas, para 2010, emissões de OTs no valor de cerca de 5 mil milhões de meticais, o que constituiria a soma mais avultada de OTs até então emitidas, com vista a fazer face ao DO verificado após a ajuda externa.¹⁵

Por seu turno, os BTs são, geralmente, emitidos para efeitos de política monetária, podendo o governo solicitar a sua emissão para fazer face a défices de tesouraria, cabendo a este o pagamento do serviço da dívida derivada (amortização de capital e pagamento de juros). Embora estes títulos venham sendo emitidos em alguns anos, geralmente não constam no *stock* da dívida, por serem de prazo inferior a um ano, porém, o seu serviço em termos de juros é contabilizado.¹⁶

O gráfico 7 mostra que a DPIM, para além de ter registado uma tendência crescente em valor absoluto, em quase todo o período em análise, registou também uma tendência crescente quando medida em termos dos diferentes indicadores económicos de sustentabilidade (em proporção das receitas públicas e do PIB) nos primeiros cinco anos. Embora entre 2005 e 2009 a DPIM tenha registado uma tendência decrescente (de cerca de 39% das receitas públicas para 15%, e de cerca de 4,9% do PIB para 2,7% entre 2004 e 2009), os dados mostram que a previsão de emissão de OTs no valor de 5.000 milhões de meticais poderia reverter o peso do *stock* da dívida em termos destes indicadores para cerca de 16% das receitas públicas e 3,3% do PIB para 2010.

Portanto, o que se pode concluir da evolução da DPIM ao longo do tempo é que o seu uso como fonte de financiamento ao OE, ainda com os já conhecidos impactos adversos sobre a economia (*crowding-out* do investimento privado e elevado serviço da dívida), é consequência da vulnerabilidade derivada da dependência da ajuda externa para financiar a despesa pública. Adicionalmente, o prolongamento do *stock* desta dívida é evidente, visto que, nos últimos anos, houve

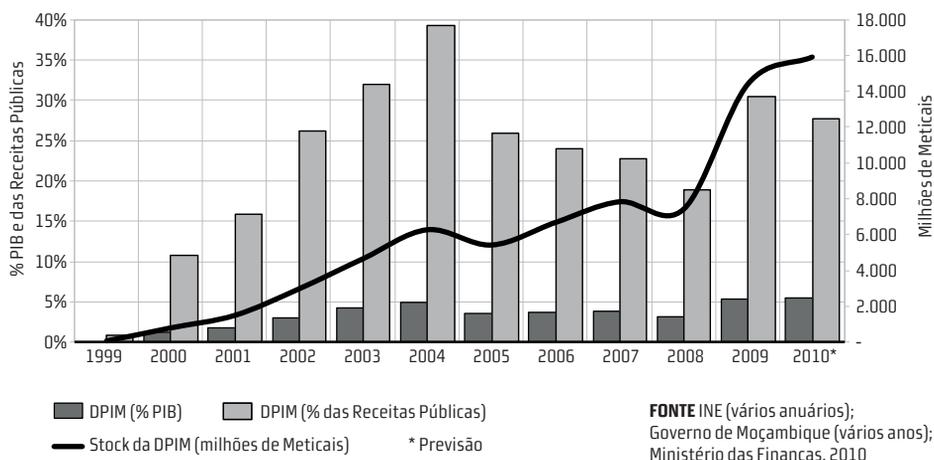
¹⁴ Pode-se ler no relatório: “...No entanto, não houve emissão de dívida de curto prazo para efeitos de política fiscal exceptuando as emissões ocorridas em 2009, motivadas pela necessidade de estimular a recuperação da economia após o efeito da crise financeira global que afectou a demanda de exportações em Moçambique.” (Ministério das Finanças, 2010)

¹⁵ Deste valor, já foram apenas emitidas OTs no valor de 1.500 milhões de meticais em Agosto de 2010. Contudo, há um certo ceticismo relativamente à emissão das restantes OTs, uma vez que, até Novembro de 2010, a data para a emissão da segunda série de OTs, que havia sido prevista para o mês de Outubro de 2010, ainda não tinha sido determinada. As razões por detrás deste ceticismo estão ligadas às elevadas taxas de juro e aos problemas de liquidez que vêm sendo sentidos no mercado nacional.

¹⁶ Este pode ser conotado como uma deficiência na prestação de contas públicas, pois seria prudente, do ponto de vista de partilha de informação com a sociedade civil, que esta informação estivesse disponível para o público.

uma tendência para emissão de OTs com vista a amortizar a dívida mobiliária previamente contraída.

GRÁFICO 7 STOCK DA DPIM EM MILHÕES DE METICAIS E EM PORCENTAGEM DO PIB E DAS RECEITAS PÚBLICAS



IMPLICAÇÕES

Alguns dos efeitos directos do uso do endividamento para financiar o orçamento são os encargos públicos resultantes, que implicam o desvio de recursos que poderiam ser usados para a realização de outras despesas, devido ao pagamento de juros e de capital da dívida (gráficos 8 e 9). Por outro lado, há uma possibilidade de redução da flexibilidade de intervenção do Estado para realizar despesas. A questão que se coloca é: diante das novas contracções de dívida comercial, até que ponto poderão ser mantidos os níveis decrescentes de carga de liquidez derivados do serviço da dívida?

No caso do endividamento interno, dada a sua indexação às taxas de juro de mercado, tem resultado em elevados encargos para o Estado. Isto é, com o aumento do *stock* da dívida, espera-se que os gastos com juros venham a crescer significativamente. Estes juros, provavelmente, agravar-se-ão ainda mais com as medidas de aumento das taxas de juros e de redução de liquidez que vêm sendo levadas a cabo pelo Banco de Moçambique, com vista a conter as pressões inflacionárias que a economia vem experimentando.¹⁷

¹⁷ Em 2010 o Banco de Moçambique aumentou a taxa de incidência das reservas obrigatórias por duas vezes consecutivas, uma em Abril de 2010 em 0,5% e posteriormente em Setembro de 2010 em 0,25%, passando para 8,75%. Esta medida afectou, de alguma forma, a disponibilidade de

No que respeita aos empréstimos externos, embora sejam ainda adquiridos em regime concessional, há que considerar que representam um aumento da dívida e têm juros a serem pagos. Assim, ainda que as taxas de juro sejam baixas, se estiverem a incidir sobre uma base mais alargada da dívida, o valor do seu serviço será elevado. Porém, há que reconhecer que a incapacidade de gerar um nível de retorno que supere os custos altamente subsidiados dos EC é mais um problema de gestão da aplicação desses fundos e de estratégia de desenvolvimento do país do que da fonte em si. Além disso, o serviço da DPE é vulnerável às flutuações cambiais, de tal maneira que o mesmo tende a elevar com a depreciação do metical.

Por sua vez, a contracção de ENC implica necessidades adicionais de financiamento, face aos encargos daí resultantes (principalmente se os empréstimos não gerarem retorno maior que o custo). Assim, partindo da análise de Staines e Nucifora (2010), é possível identificar três cenários:

- Aumento substancial da Dívida Pública Interna (DPI) e do custo de juros, o que pode levar a outro financiamento adicional, incrementando o risco de uma espiral da DPI e de pressão sobre o crédito ao investimento, caso as necessidades adicionais de financiamento geradas pelos ENC for por via de contracção de créditos internos.
- Aumento do valor actual líquido (VAL) da DPE para acima dos limiares de sustentabilidade definidos, e do risco de a economia se tornar mais vulnerável a choques externos, visto que a dívida passa a ser altamente comercial.¹⁸
- Redução do défice público, com vista a libertar recursos para fazer face aos encargos da dívida. Isto requereria um aumento nas receitas e/ou um corte na despesa pública. Esta opção poderá ter impacto na estratégia de realização da despesa e, por via disso, no bem-estar económico e social.

crédito à economia. (O País, 29 de Setembro de 2010, p.14). Por seu turno, no presente ano, o Banco central voltou a rever as taxas de referência com vista a fazer face às pressões inflacionárias. Assim, a taxa de Facilidade Permanente de Cedência de Liquidez aumentou de 15,5% para cerca de 16.5%, a taxa de facilidade permanente de depósitos aumentou de 4% para 5% e o coeficiente de reservas obrigatórias aumentou de 8,75% para 9% (Savana, 21 de Janeiro de 2011).

¹⁸ É importante reforçar que o presente artigo defende a questão levantada por Ossemane (2010) sobre os índices de sustentabilidade da dívida, devido às diversas limitações em expressar a sustentabilidade da dívida num contexto em que a economia é altamente dependente de um pequeno grupo de megaprojectos, focados na exportação de produtos primários e com fracas ligações com o resto da economia.

GRÁFICO 8 JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA EM MILHÕES DE METICAIS (1985-2008)

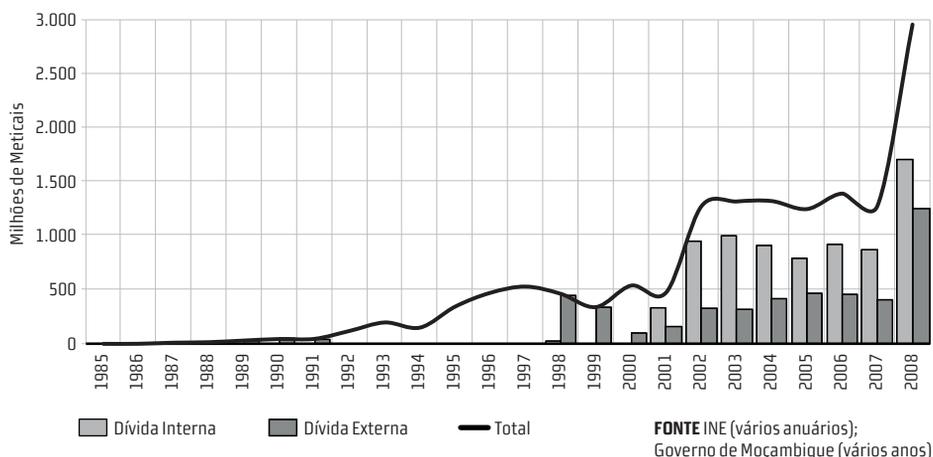
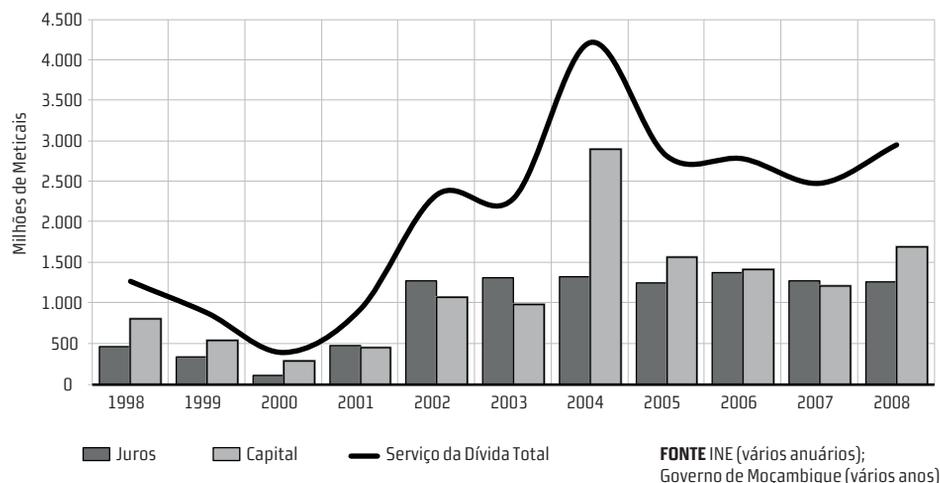


GRÁFICO 9 SERVIÇO DA DÍVIDA TOTAL EM MILHÕES DE METICAIS (1998-2008)



Para além dos custos inerentes, o financiamento através de empréstimos comerciais tem implicações sobre o tipo de despesa pública a realizar. O ponto é que, dado o elevado custo do financiamento comercial, a despesa pública tende a concentrar-se em actividades com alto retorno financeiro em detrimento de despesas com retorno social mais amplo.

Um outro efeito da contracção de dívida, internamente, é o desvio de recursos financeiros para actividades especulativas, no lugar de investimento direc-

tamente produtivo, com implicações para o produto e, portanto, sobre o padrão de acumulação da economia, não apenas em termos do valor da produção, mas sobretudo em termos da sua composição.¹⁹ Obviamente que é preciso olhar para o tipo despesa pública que os recursos obtidos por meio da DPIM permitem realizar, de modo a apurar até que ponto podem ser complementares ao investimento privado, causando, portanto, *crowding-in*.

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Uma outra forma de endividamento público, que se vem destacando recentemente, são as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Em Moçambique, o recurso a PPPs para o financiamento das actividades do Estado tem sido, sobretudo, virado para a construção e desenvolvimento de infra-estruturas económicas e sociais, financiamento aos funcionários do Estado via acordos entre bancos comerciais e instituições públicas.

Em geral, as PPPs são acordos²⁰ (normalmente de longo prazo) entre entidades do sector público e um ou mais grupos de entidades do sector privado (nacionais e/ou internacionais), através dos quais estes últimos, com acompanhamento e participação do sector público, conceptualizam, financiam, constroem, operam e/ou fazem a gestão de activos e/ou serviços públicos associados, que tradicionalmente são de responsabilidade e domínio exclusivamente do Estado (OECD²¹, 2008, citado em Government of India, 2010, p.12; Scally, 2004).

Os projectos de investimentos em infra-estruturas com recurso a PPPs necessitam de crédito, adquirido sobretudo em moldes comerciais, o que pode exigir retornos relativamente altos a curto e médio prazos. Assim, dependendo dos moldes do acordo firmado entre o Estado e os parceiros privados, as PPPs podem traduzir-se em endi-

¹⁹ Por exemplo, um dos principais determinantes da baixa disponibilidade de liquidez no mercado nacional foi o facto de as OTs emitidas em Agosto de 2010 terem sido adquiridas, quase na sua totalidade, por instituições financeiras (bancárias e não bancárias) acrescido de outras medidas de restrição de liquidez que foram tomadas na economia (O País, 29 de Setembro de 2010, p. 14).

²⁰ O ponto central é que tais acordos são feitos de tal forma que os objectivos do governo (de proporcionar o bem-estar social através da provisão de infra-estruturas e serviços básicos para as comunidades) estejam em linha com os objectivos de rentabilidade dos parceiros privados, pela transferência (ou partilha) parcial (ou completa) de riscos para (ou com) o sector privado (Webb e Pulle, 2002; Cheston *et al*, 2006; Jamali, 2004; Asian Development Bank (ADB), 2006; OECD, 2008, citado em Government of India, 2010, p.12).

²¹ Organization for Economic Cooperation and Development (em português: Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento).

vidamento público e/ou publicamente assumido. De certa forma, este aspecto mostra uma ligação do endividamento público com o investimento produtivo empresarial.

No contexto da economia moçambicana, o alcance de tais retornos pode ser via ligação dos projectos de investimento em infra-estruturas com o grande capital multinacional de exploração de recursos naturais (carvão, gás, areias pesadas, etc.). Desta forma, até que ponto tal ligação, baseada em PPPs, não poderá fortalecer o actual padrão de acumulação da economia, no lugar de diversificar e articular a base produtiva? Até que ponto as PPPs são uma forma eficaz de realização de investimento público sem aumento da pressão fiscal, estímulo da actividade económica e melhoria da dinâmica fiscal?

Portanto, isto implica que as PPP devem ser analisadas do ponto de vista de economia política (como é que diferentes pressões, interesses e conflitos económicos, políticos e sociais são articulados em PPPs) e de política industrial (como as PPPs se relacionam com estratégias públicas e dinâmicas de industrialização e desenvolvimento).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo trouxe uma visão sobre a problemática do endividamento no financiamento do Estado. Dada a ineficácia do crescimento económico em alargar a base fiscal, a análise parte do contexto da mobilização de recursos para diversificar e articular a base produtiva, comercial e de investimento. Especificamente, questiona-se a mobilização de dívida pública para financiar a despesa pública e suas implicações, bem como a sua ligação com a diversificação e ampliação da base produtiva e fiscal, e a consequente melhoria da capacidade de auto-financiamento do Estado.

A análise dos dados oficiais permite verificar: (i) défices orçamentais contínuos e formas de financiamento concentradas em volta da ajuda externa; (ii) fraca evolução da capacidade de auto-financiamento do Estado ao longo do tempo (crescimento lento das receitas públicas relativamente às despesas e ajuda externa a financiar, em média, quase metade da despesa pública); e (iii) gestão das formas de financiamento à volta do equilíbrio orçamental, em que o atraso e/ou insuficiência da ajuda externa, tende a ser compensado por dívida interna.

A complementar a análise, demonstra-se a onerosidade do endividamento público, quer em termos de desvio de recursos fiscais, para fazer face ao pagamen-

to de juros da dívida e amortização de capital, como em termos de competição pelo uso de crédito pelo sector privado e os possíveis cenários.

Adicionalmente, verifica-se que a dependência não é apenas relativamente ao financiamento do OE, mas também na manutenção dos níveis de sustentabilidade da dívida (baseadas em iniciativas sucessivas de perdão da dívida).

As constatações feitas são, de algum modo, explicadas pela fraca capacidade de gerar recursos próprios, ligada ao padrão de acumulação e crescimento que reproduz elevados índices de porosidade na economia e da excessiva dependência em relação aos fluxos externos de capital (ajuda externa e IDE). Como é que o actual padrão de financiamento do Estado (assente numa contínua dependência externa, com uma certa tendência a manter-se ao longo do tempo) se liga a uma estratégia de diversificação e articulação da base produtiva e fiscal?

No que diz respeito ao melhoramento da dinâmica fiscal, em articulação com a base produtiva, há que pensar, por um lado, numa estratégia de captação de recursos fiscais adicionais, derivados da exploração de recursos naturais e do contributo dos megaprojectos (visto que constituem a principal fonte potencial de receita fiscal até então existente) e identificar outras potenciais fontes de receitas. Por outro lado, há que garantir a canalização de tais receitas para outros sectores da economia, estimulando diferentes tipos de actividades, de modo a diversificar as fontes de recursos.

Sendo o endividamento público uma consequência da incapacidade de o Estado fazer face às suas necessidades de financiamento num determinado período, há uma necessidade de reflexão sobre a capacidade de endividamento do país. Neste contexto, é importante realçar que, pelo facto de a dívida pública nacional situar-se dentro dos limites de sustentabilidade (LIC DSF), tem sido argumentada a existência de espaço para endividamento adicional, sobretudo em regime não concessional. Assim, duas questões emergem: (i) até que ponto os critérios de sustentabilidade da dívida pública são fiáveis, num contexto em que o padrão de acumulação e crescimento é concentrado num pequeno grupo de megaprojectos com fracas ligações com o resto da economia? (ii) Se o alcance de tais níveis de sustentabilidade se deve a iniciativas de perdão de dívida, não será que se está a ter em conta a continuação de uma dependência de ajuda que se faz presente ao longo do tempo? Ou não será que se está a ter em conta iniciativas futuras de perdão de dívida? (iii) Se não estará a dívida pública a pagar os subsídios às multinacionais na forma de benefícios fiscais, créditos fiscais ao investimento (dentre outros via

depreciação acelerada), subsídios aos combustíveis, subsídios indirectos ligados às tarifas sobre terra. (iv) E se a dívida externa poderá aumentar a porosidade da economia, uma vez que a mesma implica saída de capitais por via de pagamento de serviço da dívida.²²

No que respeita à articulação entre endividamento público e PPPs, é preciso pensar em: (i) como é que se relacionam e/ou se complementam do ponto de vista de sustentabilidade económica, social e política e de criação de um espaço fiscal mais amplo e integrado? e (ii) como é que os recursos provenientes do endividamento e da cooperação público-privada são (ou podem ser) usados para alargar, diversificar e articular a base produtiva, logística e de financiamento da economia nacional?

Portanto, estas e outras inquietações constituem um desafio de pensar e analisar profundamente as opções de desenvolvimento de que o país dispõe, e como estas opções se articulam com os recursos, as estratégias e abordagens e com os conflitos e interesses económicos, políticos e sociais que delas resultam e são determinadas.

Estes desafios têm um efeito multiplicador na medida em que transcendem para outras vertentes de análise. Sendo a investigação um processo dinâmico e influenciado pelas condições históricas e institucionais, o grande desafio que emerge é o da futura investigação, tal como articular e analisar a informação existente com a realidade económica, política e social, criando condições para que a mesma se circunscreva a outras áreas e metodologias de análise do assunto.

REFERÊNCIAS

- Asian Development Bank, 2006. *Facilitating Public Private Partnership for Accelerated Infrastructure Development in India*. Regional Workshops of Chief Secretaries on Public Private Partnership. Workshop Report. Disponível em: <http://www.adb.org/documents/reports/consultant/39659-ind/39659-ind-tacr.pdf> (acedido a 15 de Julho de 2010).
- Banco de Moçambique, 2010. Base de dados da Direcção de Estudos Económicos (DEE). Maputo.

²² Este ponto baseia-se na apresentação feita por Castel-Branco (2010b), aquando do lançamento do “*African Economic Outlook 2010*”.

- Byiers, B., 2005. Tax Reforms and Revenue Performance in Mozambique since Independence. *Discussion papers* nº 12E. National Directorate of Studies and Policy Analysis. Ministry of Planning and Development. Maputo.
- Castel-Branco, C., 2008. Aid Dependency and Development: a question of ownership? A critical view. *Working Paper* nº 01/2008. IESE. Maputo. Disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf> (acedido a 18 de Novembro de 2010).
- Castel-Branco, C., 2010a. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. *Cadernos IESE* N.º1. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2010b. *Considerações sobre Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos*. Lançamento do *African Economic Outlook 2010*”. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2010/AEO_2010_CNCB.pdf (acedido a 20 de Janeiro de 2011).
- Castel-Branco, C., e Ossemane, R., 2009. Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Económico em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), 2010. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 141-182.
- Cheston, E., et al, 2006. *The Road to Privatization: Implications of Public-Private Partnerships for Transportation Projects*. Annapolis, Maryland. Disponível em: http://dlslibrary.state.md.us/publications/OPA/I/RPIPPPTP_2006.pdf (acedido a 09 de Julho de 2010).
- Correio da Manhã, 2010a. *FMI aprova crédito não concessional para Moçambique*. 15/06/10. Maputo. Disponível em: <http://www.averdadeonline.com/arquivo/12039-fmi-aprova-credito-nao-concessional-para-mocambique>. (acedido a 15 de Julho de 2010).
- Correio da Manhã, 2010b. *Governo faz primeiro empréstimo não concessional*. Disponível em: <http://www.averdadeonline.com/arquivo/12049-governo-faz-primeiro-emprestimo-nao-concessional>. (acedido a 15 de Julho de 2010).
- Decreto 22/2004, de 7 de Julho. *Boletim da República*, I Série, Número 27.
- DNT (Direcção Nacional do Tesouro). 2008. *Relatório Anual sobre a Dívida Pública Ano 2007*. Ministério das Finanças. Maputo.
- DNT (Direcção Nacional do Tesouro), 2009. *Brochura de Evolução da Dívida Pública Interna (1999 - 2007)*. Ministério das Finanças. Maputo.

- FMI (Fundo Monetário Internacional), Base de Dados sobre Moçambique. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weoselser.aspx?c=688&t=1> (acedido a 3 de Novembro de 2010).
- Gobe, A., 1994. A Situação Económica do País. In Castel-Branco C. N., org. 1994. *Moçambique: Perspectivas Económicas*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane em associação com Fundação Friedrich Ebert, 4-30.
- Government of India, 2010. *Approach Paper on Defining Public Private Partnerships*. Ministry of Finance. Department of Economic Affairs. Disponível em: http://www.pppinindia.com/pdf/ppp_definition_approach_paper.pdf (acedido a 09 de Julho de 2010).
- Governo de Moçambique, vários anos. *Conta Geral do Estado*. Ministério das Finanças. Maputo.
- Grupo Moçambicano da Dívida, 2004. *Dívida Pública de Moçambique: O endividamento externo e interno e considerações sobre suas ligações com a pobreza e desenvolvimento*. Grupo Moçambicano da Dívida. CIEDIMA.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), (vários anos). *Anuários Estatísticos*. Maputo.
- Jamali, D., 2004. Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (5), 414-430. Disponível em: <http://www.nwri.gov.ng/userfiles/file/S20-PPP-BR1.pdf> (acedido a 15 de Julho de 2010).
- Kahn, B., 2005. "Original Sin" and Bond Market Development in Sub-Saharan Africa. In Teunissen, J. J. e Akkerman A. (eds), *Africa in the World Economy - The National, Regional and International Challenges*. The Hague: Fondad, 67-87. Disponível em: <http://www.fondad.org/uploaded/Africa%20in%20the%20World%20Economy/Fondad-AfricaWorld-Chapter6.pdf> (acedido a 11 de Outubro de 2010).
- Khanom, N. A., 2009. *Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs)*. Paper for Asian Business Research Conference 2009. Disponível em: <http://www.wbiconpro.com/14%5B1%5D.-Nilufa.pdf> (acedido a 15 de Julho de 2010).
- Massarongo, F., 2010a. *A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique: Evolução, Causa e Implicações Económicas (1999-2007)*. Tese de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.

- Massarongo, F., 2010b, *A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique: Alternativa de Financiamento ao Défice Orçamental*. IDeAS n° 29. IESE. Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf.
- Ministério das Finanças, 2010. *Relatório Sobre Análise de Sustentabilidade Da Dívida Pública em Moçambique*. República de Moçambique. Maputo.
- O País, 2010a. *Primeira Série de das Obrigações de Tesouro-2010 está fechada*. 29.09.10. Maputo. p. 14.
- O País, 2010b. *Bancos comerciais serão obrigados a depositar mais dinheiro no Banco Central*. 29.09.10. Maputo. p. 14.
- O País, 2011. *Public debt due to reach USD 900 million by 2013*. Suplemento O País Today. 05.01.11. Maputo.
- Ossemane, R., 2010. Quadro de Análise da Sustentabilidade da Dívida dos Países de Baixo Rendimento: O caso de Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), 2010. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 111-128.
- República de Moçambique, 2010. *Lei Orçamental - Lei n° 2/2010*. Maputo. Disponível em <http://www.dno.gov.mz/oe10.html>.
- República de Moçambique, 2011. *Lei Orçamental - Lei n° 1/2011*. Maputo disponível em <http://www.dno.gov.mz/oe11.html>.
- Rosa, S., 2010. *Desafios de Política Fiscal diante das Novas Necessidades de Financiamento*. Comunicação feita no Seminário de Políticas Económicas Futuras de Moçambique. FMI e Banco Mundial. Namaacha. Março de 2010.
- Savana, 2010. *Os perigos dos créditos não concessionais, segundo o FMI*. 16.07.10. Maputo. Disponível em: http://www.savana.co.mz/index.php?option=com_content&view=article&catid=45%3Acentrais&id=2659%3Aos-perigos-dos-creditos-nao-concessionais-segundo-o-fmi&Itemid=128&showall=1 (acedido a 15 de Setembro de 2010).
- Savana, 2011. *Medidas do Banco de Moçambique criam Agitação*. 04.01.2011. Maputo. p. 4.
- Scally, J., 2004. *Public Private Partnerships in Ireland: An Overview*. Quarterly Bulletin. Autumn. pp. 79-90. Disponível em <http://www.centralbank.ie/data/QrtBullFiles/2004%2003%20Public%20Private%20Partnerships%20An%20Overview.pdf> (acedido a 09 de Julho de 2010).

- Staines, N. e Nucifora, A., 2010. *Moçambique: Análise da Sustentabilidade da Dívida*. Comunicação feita no Seminário de Políticas Económicas Futuras de Moçambique. FMI e Banco Mundial. Namaacha. Março de 2010.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), 2010. *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. United Nations. New York and Geneva.
- Webb, R. e Pulle B., 2002. *Public Private Partnerships: An Introduction*. Research Paper No 1 2002–03. Commonwealth of Australia. Disponível em: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.pdf> (acedido a 15 de Julho de 2010).

DESAFIOS DA EXPANSÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS EM MOÇAMBIQUE

Sofia Amarcy | Nelsa Massingue

INTRODUÇÃO

Em economias africanas em desenvolvimento, como Moçambique, o debate sobre o alargamento da participação dos mercados financeiros na produção, nas relações de trabalho e no investimento tem merecido maior atenção por parte de entidades reguladoras e agentes económicos em geral. Em 2007, o Banco de Moçambique (BdM), lançou uma estratégia de bancarização da economia com o objectivo de reduzir e controlar melhor a inflação e a estabilidade do sistema financeiro (BdM, 2007b). Os problemas fundamentais que esta estratégia levanta são a expansão territorial de produtos e serviços financeiros, o aumento de profundidade financeira e a valorização do metical como meio de troca (meticalização). Esta posição está em consonância com o actual discurso político do Governo de Moçambique (GdM), que aborda sobre a necessidade do sistema financeiro expandir territorialmente para cobrir mais áreas do território nacional (GdM, 2010 e 2005).

Recentemente, tem-se verificado um processo de expansão do sector financeiro. Segundo o BdM, houve um aumento na taxa de cobertura dos serviços financeiros em 18 pontos percentuais, passando de 22% em 2007 para 40% em 2010 (O País, 01/02/2010). O número de distritos cobertos por rede bancária passou de 28, em Janeiro de 2007, para 51, em Fevereiro de 2010. Assim, o presente artigo pretende perceber o que está a acontecer com a expansão do sector financeiro e se as dinâmicas de expansão bancária são favoráveis ao processo de diversificação, articulação e alargamento da base produtiva.

Em Moçambique, o padrão de acumulação é caracterizado por uma economia de natureza extractiva com limitada diversificação e articulação da produção e do comércio (Castel-Branco e Ossemane, 2009). Sendo assim, o que se pode esperar de um sistema financeiro que se integra dentro de uma economia que tem tais características? Não estará o sector financeiro a consolidar tais padrões, uma

vez que o mesmo tem uma base social, económica e política em torno da qual se desenvolvem interesses, tensões, pressões e conflitos?

Após a introdução, o artigo está estruturado em duas secções. A secção seguinte introduz a reflexão à volta do conceito de expansão do sistema financeiro utilizado em Moçambique, as limitações associadas a este conceito e o tipo de dinâmicas e ligações que esta expansão permite criar na economia. Para tal foi feita uma caracterização do tipo de expansão que está a ocorrer em Moçambique, na dimensão territorial, de profundidade financeira e de meticalização. Esta caracterização foi realizada revisitando os dados estatísticos oficiais do BdM e do Instituto Nacional de Estatística (INE). Houve necessidade de recorrer a fontes alternativas, como relatórios dos bancos comerciais, porque o BdM apenas fornece informação agregada dos bancos quando o objectivo da análise visa mostrar os níveis de concentração bancária não só de balcões por província mas também por bancos e as suas respectivas quotas de créditos e depósitos. No entanto, a informação desagregada não é consistente com a do BdM pelo facto de alguns bancos não possuírem informação disponível para alguns anos. E estes problemas de acesso a informação vão requerer mais trabalho de pesquisa que irá depender da disponibilidade das respectivas instituições fornecerem tal informação. E, na última secção, o artigo apresenta reflexões críticas e desafios à abordagem sobre a expansão de serviços financeiros em Moçambique.

EXPANSÃO DOS SERVIÇOS FINANCEIROS: DIMENSÃO TERRITORIAL, DIMENSÃO DE PROFUNDIDADE FINANCEIRA E DE METICALIZAÇÃO

Esta secção pretende analisar o conceito de expansão de serviços financeiros. Em Moçambique, a abordagem de expansão centra-se na bancarização e meticalização da economia.

A expansão de Serviços Financeiros (SFs) é definida como o alargamento territorial de produtos e serviços financeiros e o aumento da profundidade financeira, ou seja, a maior cobertura em termos de depósitos e créditos a economia (Abreu, 2005; BdM, 2007a e 2007b; GdM, 2005; Gove, 2009 e 2010; Matabele, 2008). O governador do BdM, Ernesto Gove, no seu discurso de brinde do fim de ano em 2009, afirmou que:

(...) no quadro da nossa estratégia de alargamento de serviços financeiros às zonas menos favorecidas, voltámos a assistir à contínua expansão da rede de balcões de bancos para as zonas rurais, concorrendo para que mais moçambicanos tenham acesso a serviços financeiros e possam canalizar as suas poupanças ao sistema bancário. Nos últimos 12 meses, autorizámos a abertura de 57 novos balcões de bancos em todas as províncias, passando, deste modo, para um total de 398 balcões autorizados, dos quais 340 já se encontram em funcionamento, cobrindo todas as cidades capitais, vilas municipais e 44 dos 128 distritos do país, número que poderá aumentar brevemente para 53 distritos, assim que terminarem as obras de instalação em curso. Adicionalmente, durante o ano autorizámos a constituição de mais um banco, passando o total nacional para 16, uma Cooperativa de Crédito e duas Casas de Câmbio e a inscrição de cinco Organizações de Poupança e Empréstimo e 23 operadores de Microcrédito. (...) Será ainda possível que os clientes do sistema bancário façam uso de serviços de ATM ou POS em qualquer dos bancos a operar no País (...) (Gove, 2009:7-8).

Além da expansão na dimensão territorial e de serviços, o BdM (2007b) inclui a meticalização como indicador de expansão. Gove (2010) argumenta que a meticalização é o processo de valorização do metical e de maior utilização de contas em meticais comparativamente às contas em divisas, o que permite canalizar mais poupanças do público para o sector financeiro, a fim de multiplicar os apoios às iniciativas de investimento.

Diferentes indicadores são usados para medir a expansão dos serviços financeiros. Na dimensão territorial são usados o número de instituições financeiras, o número de balcões e o número de ATMs e de POS. Na dimensão de profundidade financeira os indicadores são o peso dos créditos e depósitos relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB). E, no caso da meticalização, é usado o peso dos depósitos em moeda estrangeira com relação aos depósitos em moeda nacional.

DIMENSÃO TERRITORIAL

Esta subsecção procura demonstrar, com recurso a estatística descritiva, qual vem sendo a evolução do número de balcões, ATMs e POS e a sua localização, de maneira a perceber o que está a acontecer com a expansão territorial em Moçambique. O argumento central é que a expansão é predominantemente concentrada por bancos, balcões e por regiões. E esta característica vem-se verificando ao longo do período em análise.

INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

As instituições de crédito em Moçambique são constituídas por bancos comerciais e de investimento, cooperativas de crédito, micro-bancos, instituições de locação financeira. Os bancos são maioritariamente de capital estrangeiro, sobre-

tudo portugueses e sul-africanos (FMI, 2010). Segundo Castel-Branco, Massingue e Ali (2009), as instituições de crédito formais operam em apenas 40% dos distritos rurais e urbanos do país.

A tabela 1 mostra que, ao longo do período em análise, os bancos comerciais têm maior peso no total das instituições de crédito e tal está ligado ao facto de os bancos constituírem a fonte mais importante da provisão dos SFs (USAID, 2007). Segundo Carvalho e Souza (2009), em Dezembro de 2008, os bancos em Moçambique acumulavam 89% do crédito do sistema e 91% dos depósitos.

TABELA 1 INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO EM MOÇAMBIQUE (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total de Instituições de crédito* (nº)	16	19	18	20	20	19	20	20	22	24
Bancos** (nº)	11	13	12	13	12	12	12	12	14	14
Peso no total (%)	69	68	67	65	60	63	60	60	64	58
Cooperativas (nº)	3	3	3	4	5	5	6	6	6	6
Peso no total (%)	19	16	17	20	25	26	30	30	27	25
Microbancos (nº)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3
Peso no total (%)	0	0	0	0	0	0	0	5	5	13
Instituições de Locação Financeira (nº)	2	3	3	3	3	2	2	1	1	1
Peso no total (%)	13	16	17	15	15	11	10	5	5	4

FONTE Calculado pelas autoras com base em BdM (2010a e 2010b)

NOTAS

(*) O número total de instituições de crédito apresentadas não inclui operadores de micro crédito

(**) Em 2001 fundem-se dois bancos o BCM e BIM actualmente conhecido por Millennium BIM e, em 2003 verifica-se a fusão de mais dois bancos o BCI e o Fomento que actualmente é conhecido por BCI.

A tabela 2 mostra que, apesar de haver um aumento do número de bancos, a concentração dos balcões diminuiu não muito significativamente, sendo que mais de 50% das agências em funcionamento no país são detidas pelos quatro maiores bancos (Millennium BIM, BCI, Barclays e Standard Bank).

TABELA 2 DISTRIBUIÇÃO DOS BALCÕES POR BANCOS, DE 2000 A 2009

Bancos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Millennium BIM (nº de balcões)	-	-	-	-	76	76	76	86	101	117
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	39	38	38	36	34	33
Banco Comercial e de Investimentos (BCI)	23	23	23	32	32	35	38	42	50	71
Peso no total de balcões (%)	45	43	43	50	16	17	19	18	17	20
Standard Bank*	27	27	27	27	27	27	23	26	29	32
Peso no total de balcões (%)	53	51	51	42	14	13	11	11	10	9
Barclays	-	-	-	-	48	48	48	48	60	59
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	24	24	24	20	20	17
Mauritius Commercial Bank (MCB)	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Peso no total de balcões (%)	2	2	2	2	1	0	0	0	1	1
First National Bank (FNB)	-	2	2	4	4	5	5	5	8	12
Peso no total de balcões (%)	-	4	4	6	2	2	2	2	3	3
African Banking Corporation (ABC)	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Moza Bank	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	0	0	0	0	0	1
Banco Mercantil e de Investimentos (BMI)	-	-	-	-	2	2	2	2	2	2
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1
Banco Internacional de Comércio (ICB)	-	-	-	-	2	2	3	5	5	5
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	1	1	1	2	2	1
Banco Terra									2	8
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
Socremo								9	11	12
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	-	-	-	4	4	3
Banco Oportunidade						4	4	4	4	6
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	-	2	2	2	1	2
Banco Procredit								12	19	21
Peso no total de balcões (%)	-	-	-	-	-	-	-	5	6	6
Total de balcões**	51	53	53	64	197	201	202	238	296	351

FORNTE KPMG, 2004-2008 e Relatórios anuais dos vários bancos consultados nos respectivos websites

NOTAS

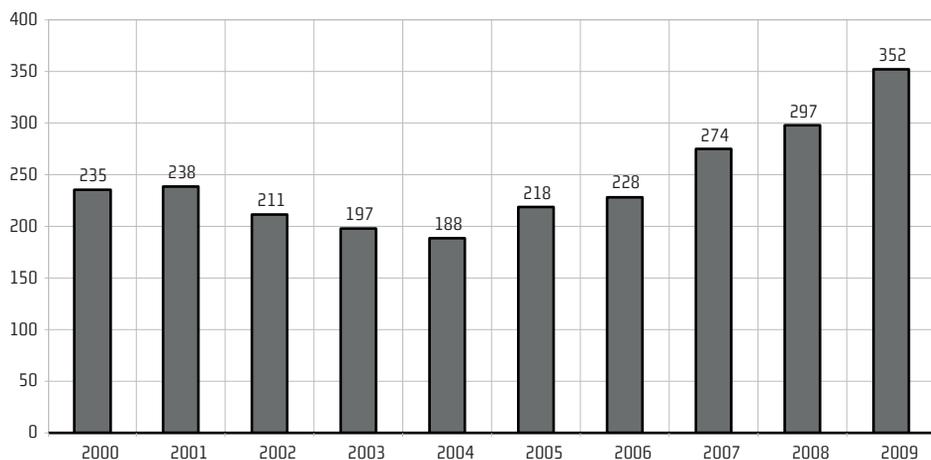
(*) Até 2002 o Standard Bank chamava-se Standard Totta de Moçambique;

(**) O número total de balcões por ano na tabela acima difere dos totais nos relatórios do BdM porque nem todos os bancos têm dados disponíveis por ano e o BdM não publica os dados por banco.

BALCÕES DE BANCOS COMERCIAIS

O gráfico 1 mostra um aumento contínuo no número de balcões em Moçambique, a partir de 2004. A redução de número de balcões verificada entre 2001 e 2004 é resultado das fusões e aquisições de alguns bancos, o que causou o fecho de algumas agências bancárias. Por exemplo, em Novembro de 2001, a fusão de dois bancos, nomeadamente o Banco Comercial de Moçambique (BCM) e o Banco Internacional de Moçambique (BIM) deu origem ao actual banco Millennium BIM. Em Dezembro de 2003 foi formalizada a fusão entre o Banco Comercial de Investimentos (BCI) e o Banco de Fomento, dando origem ao actual banco designado BCI.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BALCÕES EM MOÇAMBIQUE (2000-09)



FONTE Bdm, 2010a

A tabela 3 mostra que esta tendência de concentração dos balcões nestas províncias (Maputo, Sofala e Nampula) já se vem verificando desde 2000. A economia contava, em 2009, com 352 balcões, 38% dos quais encontram-se na Cidade de Maputo e os restantes distribuídos pelas outras províncias. As províncias de Niassa e Cabo Delgado são as que têm menos balcões de agências bancárias, com apenas 3% do total de balcões em funcionamento no país (tabela 3).

TABELA 3 DISTRIBUIÇÃO DOS BALCÕES DOS BANCOS (2000-2009)

Província	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maputo*	89	91	101	104	102	114	121	147	158	167
Peso no total de balcões	38%	38%	48%	53%	54%	52%	53%	54%	53%	47%
Gaza	21	21	16	15	13	14	14	16	17	24
Peso no total de balcões	9%	9%	8%	8%	7%	6%	6%	6%	6%	7%
Inhambane	12	13	10	10	9	12	13	16	18	27
Peso no total de balcões	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	6%	8%
Manica	14	14	11	7	8	12	12	14	14	17
Peso no total de balcões	6%	6%	5%	4%	4%	6%	5%	5%	5%	5%
Sofala	26	26	21	19	18	21	22	26	31	33
Peso no total de balcões	11%	11%	10%	10%	10%	10%	10%	9%	10%	9%
Zambézia	14	14	13	10	7	10	10	10	11	16
Peso no total de balcões	6%	6%	6%	5%	4%	5%	4%	4%	4%	5%
Tete	13	13	10	7	8	8	8	11	11	19
Peso no total de balcões	6%	5%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	5%
Nampula	24	24	17	16	15	16	17	22	24	31
Peso no total de balcões	10%	10%	8%	8%	8%	7%	7%	8%	8%	9%
Niassa	9	9	4	3	2	4	4	4	6	9
Peso no total de balcões	4%	4%	2%	2%	1%	2%	2%	1%	2%	3%
Cabo Delgado	13	13	8	6	6	7	7	8	7	9
Peso no total de balcões	6%	5%	4%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%
Total	235	238	211	197	188	218	228	274	297	352

FONTES: BdM, 2010a e BdM (vários anos)

NOTA

(*) Os valores incluem província e cidade de Maputo

A tabela 4 mostra que, tanto em 2006 quanto em 2010, a zona Norte do país concentrava o grosso dos distritos não cobertos por rede bancária. Pese embora o facto de todas as províncias estarem cobertas por agências bancárias, em geral, estas encontram-se localizadas maioritariamente nas respectivas capitais provinciais. Segundo o BdM (2007b), em 2006, as três principais cidades, nomeadamente Maputo, Beira e Nampula, possuíam um total de 132 agências (cerca de 58% do total) 105 das quais (cerca de 78%) estavam situadas na Cidade de Maputo. Castel-Branco, Ossemane e Massingue (2010) mostram que a cidade de Nampula concentrava 48% dos balcões de bancos da Província de Nampula e os restantes balcões encontravam-se distribuídos pelos outros sete distritos.

A questão que se coloca é: que factores são responsáveis para que uns distritos dentro da mesma província tenham balcões de agências bancárias e outros não? A resposta a esta pergunta precisaria de uma análise mais profunda, mas algumas hipóteses podem ser adiantadas. Uma hipótese é a de que estas regiões têm maior dinamismo económico do que outras regiões da mesma província. A segunda hipótese é que o nível de investimento que tem sido canalizado para tais regiões pode justificar a concentração bancária. Mas, para responder a estas hipóteses, precisaríamos de mais informação que só poderá ser complementada com estudos de caso.

TABELA 4 COMPARAÇÃO DE DISTRITOS SEM AGÊNCIAS BANCÁRIAS EM 2006 E 2010

Província	Total de distritos	2006			2010		
		Distritos sem agências	Peso na província	Peso no Total	Distritos sem agências	Peso na província	Peso no total
Maputo a)	7	2	29%	2%	0	0%	0%
Gaza	11	6	55%	6%	5	45%	9%
Inhambane	12	9	75%	9%	5	42%	9%
Manica	9	7	78%	7%	3	33%	6%
Sofala	12	10	83%	10%	8	67%	15%
Zambézia	16	12	75%	12%	12	75%	23%
Tete	12	10	83%	10%	4	33%	8%
Nampula	18	16	89%	16%	13	72%	25%
Niassa	15	14	93%	14%	11	73%	21%
Cabo Delgado	16	13	81%	13%	14	88%	26%
Total	128	99	77%	100%	53	41%	100%

FONTE Patel et al, 2007 e BdM, 2010c

As tabelas 5a e 5b mostram a densidade bancária por território e por população. No período de 2000 a 2009, as províncias da Zambézia, Tete, Cabo Delgado e Niassa apresentavam as maiores densidades bancárias por território quando a província de Maputo foi a que teve menor densidade bancária por território ao longo do período. O cenário não é muito diferente quando se trata da cobertura bancária por habitante, onde as províncias da Zambézia, Tete, Cabo Delgado Niassa e Nampula são as que têm menor distribuição quando a província de Maputo tem uma maior distribuição. Isto deve-se essencialmente aos seguintes factores: primeiro, Maputo é a província com mais balcões de bancos; segundo, Tete, Cabo Delgado e Niassa são as províncias com menor número de agências bancárias

no país; e as províncias da Zambézia e Nampula são as mais povoadas do país. Segundo o BdM (2010d), na Cidade de Maputo cada agência cobria cerca de 7 mil habitantes; em Montepuez e Milange, essa cobertura abrangia 153 mil e 498 mil habitantes, respectivamente. Na óptica territorial, constata-se que, na Cidade de Maputo, existe uma agência para cada 2 quilómetros quadrados contra cerca de 10 mil quilómetros quadrados em Milange e 15,8 mil quilómetros quadrados em Montepuez. Em termos nacionais, a cobertura média de cada balcão está para cerca de 2 271 km² e 57 mil habitantes.

Recentemente têm estado a surgir no país os chamados balcões corporativos (mais conhecidos por agências *corporate*). Estes são destinados ao atendimento de Grandes e Médias empresas moçambicanas e estrangeiras com investimento no país, permitindo aconselhamento para o apoio à instalação e gestão corrente, bem como ao financiamento e planos de investimento. A tabela 6 mostra que, actualmente em Moçambique, temos dez balcões corporativos detidos por quatro bancos (BIM, BCI, Barclays e Standard Bank), sendo que 60% destes se localizam na cidade de Maputo. Os balcões corporativos encontram-se nas províncias de Maputo, Sofala e Nampula. Mais uma vez, a questão que se coloca é que motivações estão por detrás de estes serviços se estabelecerem nestas províncias.

TABELA 5A DENSIDADE BANCÁRIA POR TERRITÓRIO (2000-2009)

Província	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maputo*	297	290	261	254	259	232	218	180	167	158
Gaza	3.597	3.597	4.721	5.036	5.811	5.396	5.396	4.721	4.443	3.147
Inhambane	5.718	5.278	6.862	6.862	7.624	5.718	5.278	4.288	3.812	2.541
Manica	4.404	4.404	5.606	8.809	7.708	5.138	5.138	4.404	4.404	3.627
Sofala	2.616	2.616	3.239	3.580	3.779	3.239	3.092	2.616	2.194	2.061
Zambézia	7.366	7.366	7.933	10.313	14.732	10.313	10.313	10.313	9.375	6.445
Tete	7.483	7.483	9.729	13.898	12.161	12.161	12.161	8.844	8.844	5.120
Nampula	3.258	3.258	4.600	4.887	5.213	4.887	4.600	3.554	3.258	2.522
Niassa	13.575	13.575	30.544	40.725	61.088	30.544	30.544	30.544	20.363	13.575
Cabo Delgado	5.990	5.990	9.733	12.978	12.978	11.124	11.124	9.733	11.124	8.652
Total	3.314	3.273	3.691	3.954	4.143	3.573	3.416	2.843	2.623	2.213

FONTE BdM, 2010a, BdM (vários anos) e base de dados do website do INE acedida a 7 de Janeiro de 2011

NOTA

(*) Os valores incluem província e cidade de Maputo

TABELA 5B DENSIDADE BANCÁRIA POR POPULAÇÃO (2000-2009)

Província	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maputo a)	21.943	21.980	20.283	20.175	21.066	19.302	18.620	15.649	15.219	14.819
Gaza	57.300	58.778	79.152	86.635	102.580	97.750	100.311	76.782	73.904	53.214
Inhambane	104.678	99.308	132.685	136.360	155.691	119.978	113.779	79.489	73.850	50.134
Manica	81.246	83.709	109.757	177.663	160.479	109.912	113.166	100.875	106.711	91.258
Sofala	55.920	57.098	72.198	81.513	87.903	76.987	75.097	63.189	55.707	53.614
Zambézia	236.907	242.523	267.422	355.992	520.804	373.365	382.412	384.946	363.142	256.387
Tete	101.531	104.110	138.821	203.466	182.706	187.557	192.597	162.179	171.379	103.478
Nampula	136.077	139.044	200.597	217.839	237.548	227.734	219.244	181.164	174.634	138.748
Niassa	96.727	99.236	229.168	313.732	483.290	248.191	254.955	292.696	209.971	145.430
Cabo Delgado	112.734	115.018	190.704	259.465	264.790	231.653	236.476	200.821	238.010	188.717
Total	73.380	74.194	85.709	94.027	100.944	89.167	87.350	73.921	71.414	61.946

FONTE BdM (2010a), BdM (vários anos) e base de dados da população do website do INE acedida a 7 de Janeiro de 2011

NOTA

(*) os valores incluem província e cidade de Maputo

TABELA 6 DISTRIBUIÇÃO DE BALCÕES CORPORATIVOS POR BANCO E SUA LOCALIZAÇÃO

Banco	Localização	Nº
Millennium BIM	Maputo-cidade e Beira	2
Banco Comercial e de Investimentos	Maputo-cidade (3) Nampula-cidade (1) Monapo (1)	4
Standard Bank	Maputo-cidade	1
Barclays Bank	Maputo-cidade, Beira, Nampula-cidade	3

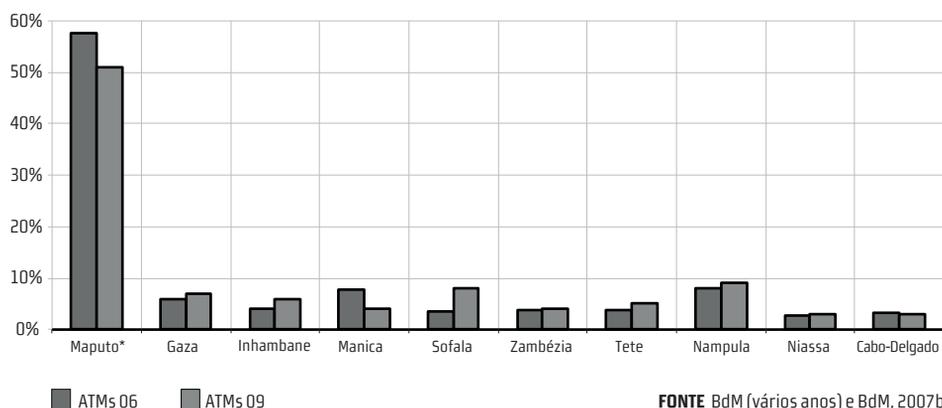
FONTE Websites dos bancos acedidos a 28 de Dezembro de 2010

CAIXAS AUTOMÁTICAS E POSTOS DE VENDA

Os bancos, em Moçambique, fornecem SFs mediante uma variedade de mecanismos, incluindo agências bancárias, caixas automáticas (ATMs), pontos de venda (POS), banca por internet (e-banking), banca telefónica, banca celular e agências móveis.

Os gráficos 2a e 2b mostram a concentração de ATMs e POS por província. Daqui pode-se notar que a concentração de ATMs e POS é maior do que a de agências bancárias.

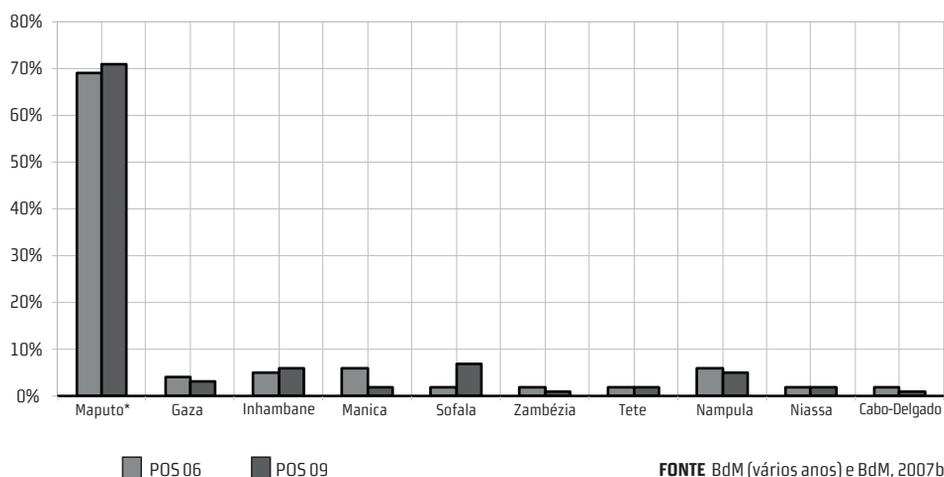
GRÁFICO 2A DISTRIBUIÇÃO DE ATMS POR PROVÍNCIA EM 2006 E 2009



NOTA

(*)Maputo engloba Província e Cidade de Maputo

GRÁFICO 2B DISTRIBUIÇÃO DE POS POR PROVÍNCIA EM 2006 E 2009



NOTA

(*)Maputo engloba Província e Cidade de Maputo

DISTRIBUIÇÃO DE QUOTAS DE DEPÓSITOS E CRÉDITOS POR BANCO (2000-2009)

As tabelas 7a e 7b mostram as quotas de depósitos e de créditos, detidas pelos bancos em Moçambique. Ao longo do período verifica-se uma concentração destas operações em quatro bancos (Millennium BIM, BCI, Barclays e Standard Bank). Nas operações do passivo, tabela 6a, é possível verificar que, apesar de o BIM continuar a ser o banco que detém maior peso nas operações, este tem esta-

do a perder o seu peso. Por exemplo, o peso em 2008, quando comparado a 2001, é de 52% e 39%, respectivamente. E, o BCI teve o mesmo nível de crescimento que o Standard Bank ao longo do período.

TABELA 7A QUOTA DE DEPÓSITOS POR BANCO (EM PERCENTAGEM)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Banco Internacional de Moçambique a)	22	52	45	45	46	43	41	38	39
Banco Comercial de Moçambique	31	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco Comercial e de Investimentos b)	9	10	19	20	18	20	21	25	23
Banco Fomento	7	7	-	-	-	-	-	-	-
Standard Bank	16	17	22	20	19	21	22	23	23
Barclays Bank	14	10	9	9	11	9	9	8	7
Sub-total	98	97	96	95	94	93	93	93	92
Outros bancos	2	3	4	5	6	7	7	7	8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE BdM (vários anos) e KPMG, 2004-2008

TABELA 7B QUOTA DE CRÉDITO POR BANCO (EM PERCENTAGEM)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Banco Internacional de Moçambique*	22	42	47	42	38	43	42	42	41
Banco Comercial de Moçambique	23	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco Comercial e de Investimentos**	11	12	26	30	32	27	31	28	31
Banco Fomento	5	10	-	-	-	-	-	-	-
Standard Bank	12	12	12	10	10	9	12	12	12
Barclays Bank	18	11	6	4	6	5	5	5	6
Sub-total	92	87	92	87	86	84	90	88	90
Outros bancos	8	13	8	13	14	16	10	12	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE BdM (vários anos) e KPMG (vários anos)

NOTA

(*) Em Dezembro de 2001 houve fusões dos bancos: BIM e BCM actualmente conhecido como Millennium BIM

(**) Em Dezembro de 2002 fundiram-se o Banco Comercial e de Investimentos e Banco Fomento passando a designar-se BCI-Fomento e, actualmente conhecido por BCI.

No caso das operações activas, na tabela 6b, verifica-se que o BIM apresenta, igualmente, maior peso ao longo do período. Verifica-se, ainda, que o BCI tem

vindo a ganhar maior espaço nas operações activas e, em contrapartida, o Barclays tem vindo a perder esse espaço.

Resumindo, a expansão numérica e territorial de agências e serviços bancários não tem tido impacto significativo nos níveis de distribuição, por província e por banco, sendo que continuam a verificar-se altos níveis de concentração bancária. Embora se verifique, ao longo do período em análise, a expansão do número de bancos, balcões, ATMs e POS, mantêm-se ainda a concentração territorial e bancária. No entanto, esta análise não é completamente conclusiva sobre a tipologia da expansão e concentração bancária por se limitar a olhar para o número de agências.

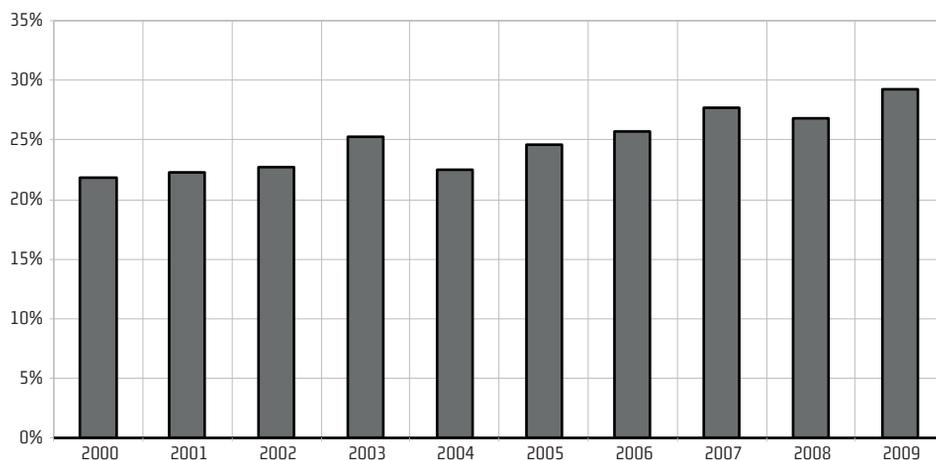
PROFUNDIDADE FINANCEIRA E METICALIZAÇÃO

Tal como já foi referido, os indicadores de bancarização incluem a profundidade financeira que consiste nos rácios tradicionais dos agregados financeiros (créditos e depósitos) como a percentagem do PIB. A meticalização é definida como a valorização do metical medida através da proporção entre contas em divisas e contas em meticais, sendo que o objectivo é que as contas em meticais cresçam mais do que as em divisas para que haja mais divisas disponíveis para a cobertura de importações e outros pagamentos no exterior.

DEPÓSITOS

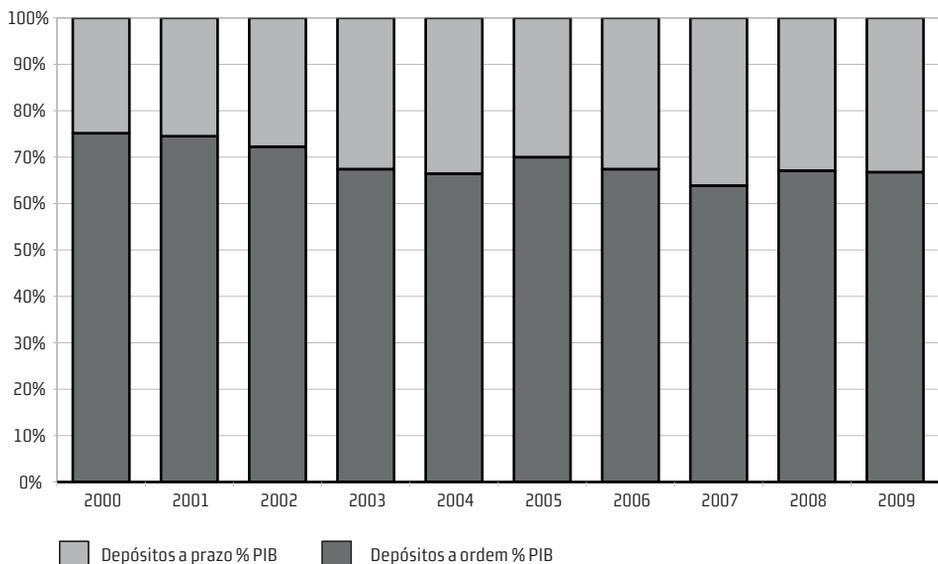
O gráfico 3 mostra que os depósitos totais em percentagem do PIB tem vindo a aumentar ao longo do período. No entanto, mostra, igualmente, que os depósitos a prazo são uma proporção muito pequena dos depósitos totais e que, ao longo do período, há um certo nível de mudança embora não muito significativa (gráfico 4). Segundo Osman (2009), a expectativa de a bancarização aumentar as poupanças não é válida pois, embora haja espaço para aumentar a bancarização, este esforço não deverá trazer grandes aumentos de depósitos a prazo pelas seguintes razões: (i) tendo as pessoas rendimentos monetários muito baixos, estas serão, durante muito tempo, tomadoras líquidas de recursos, pois o excesso de liquidez nos momentos de comercialização são rapidamente despendidos e não chegam a constituir poupança (depósitos a prazo); (ii) além disso, há uma concentração de depósitos, tanto para empresas como para particulares, e é muito possível que 5% das contas individuais detenham mais de 95% do total dos depósitos de particulares.

GRÁFICO 3 RÁCIO DOS DEPÓSITOS/PIB (EM PORCENTAGEM), 2000-2009



FONTE BdM (2010a)

GRÁFICO 4 PROPORÇÃO DOS DEPÓSITOS A ORDEM E A PRAZO (VALORES EM PORCENTAGEM DO PIB)

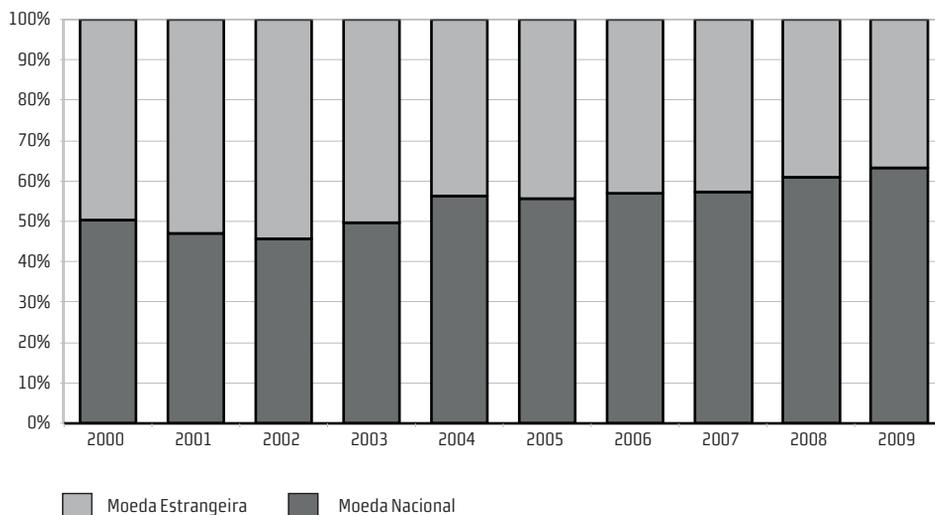


FONTE BdM (2010a)

Os gráficos 5a e 5b mostram a proporção dos depósitos a prazo em moeda nacional e em moeda estrangeira e depósitos à ordem em moeda nacional e estrangeira, respectivamente. O peso da moeda nacional comparado a moeda

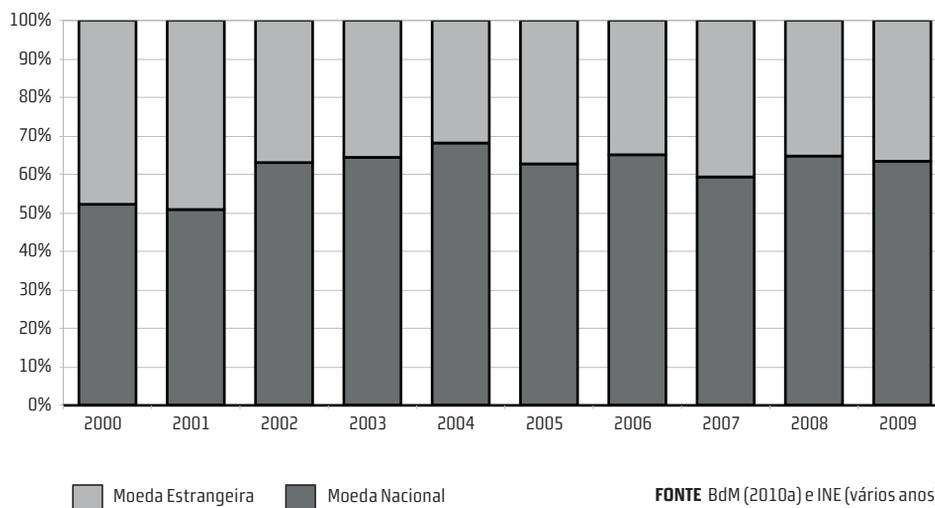
estrangeira tem uma tendência a aumentar nos depósitos à ordem, mas o mesmo não se verifica quando se trata de depósitos a prazo que apresenta flutuações ao longo do período.

GRÁFICO 5A PROPORÇÃO DE DEPÓSITOS A ORDEM EM MOEDA NACIONAL E ESTRANGEIRA, (VALORES EM PORCENTAGEM DO PIB)



FONTE BdM (2010a) e INE (vários anos)

GRÁFICO 5B PROPORÇÃO DE DEPÓSITOS A PRAZO EM MOEDA NACIONAL E ESTRANGEIRA (VALORES EM PORCENTAGEM DO PIB)

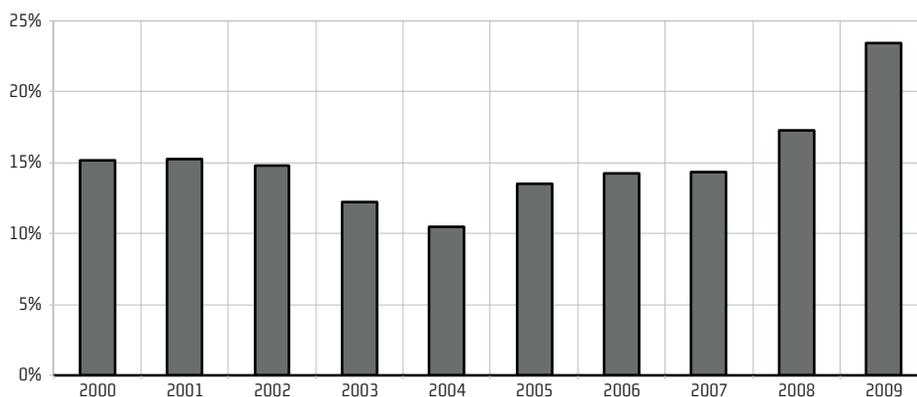


FONTE BdM (2010a) e INE (vários anos)

CRÉDITOS

O gráfico 6 mostra que, nos últimos cinco anos, o crédito à economia concedido pelo sistema bancário cresceu. De 2001 a 2004 verifica-se uma redução no peso do crédito no PIB, como consequência da redução dos valores de créditos à economia devido às diferenças cambiais. Em 2009, o crédito à economia expandiu não como produto do aumento de agências bancárias e/ou bancos mas sim para fazer face à crise financeira, pois as pressões inflacionárias externas (preços de alimentos e petróleo) permitiam tal expansão. Portanto, neste caso, a expansão dos créditos não tem relação directa com a política monetária.

GRÁFICO 6 RÁCIO CRÉDITOS/PIB (EM PORCENTAGEM), 2000-2009



FONTE BdM (2010a) e INE (vários anos)

A análise de expansão feita, na óptica de profundidade financeira e da meticalização, não permite derivar resultados conclusivos sobre as causas e consequências da expansão dos SFs. Uma das principais razões é o facto de estas estatísticas tratarem de rácios e nada mais nos dizem sobre a natureza dessa expansão. Os dados são insuficientes e inadequados, não permitindo derivar que tipo de expansão está de facto a ser feita (será somente de balcões, ou de serviços, ou de produtos), para onde está a ser feita (para cidades, distritos, zonas onde estão os grandes investimentos, zonas onde há maior produção agrícola) e o que de facto está a acontecer nas zonas para onde estes bancos se expandem.

Este tipo de análise de expansão (na dimensão territorial, profundidade e meticalização) responde a uma preocupação ligada à cobertura territorial e à estabilidade monetária, mas não responde à preocupação fundamental que é a de pensar

como o sector financeiro participa na organização da produção. Se, por um lado, é importante tomar em conta os indicadores clássicos de actividade financeira, cobertura territorial, profundidade financeira e meticalização, por outro, eles são altamente insuficientes para se perceber a dinâmica do sector financeiro. Portanto, perceber o sector financeiro e a sua estratégia de expansão passa por um processo de perceber qual é a estratégia dos bancos, de que forma estes participam na actividade produtiva e com quem estes interagem, para onde são canalizados os seus recursos financeiros, quais as suas motivações, que tipo de transacções comerciais estão a ocorrer, entre outros.

DESAFIOS DA EXPANSÃO DO SISTEMA FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE

A definição de expansão do sistema bancário com base na dimensão territorial, de profundidade e de meticalização é limitada porque, fundamentalmente, não permite saber o que os bancos estão a fazer para além de se estar a abrir mais balcões, conceder mais crédito, aumentar depósitos e estar a criar-se novos bancos. A análise da informação sobre o número de balcões e sua localização e distribuição por banco, a densidade bancária, as quotas de créditos e de depósitos sugerem que a expansão seja mais uma construção do sistema financeiro à volta das estruturas produtivas e dinâmicas já existentes, portanto, altos níveis de concentração da actividade.

Quando analisados os dados que são usados para sustentar o argumento de expansão, verifica-se que, de facto, a natureza desta expansão é de concentração. Tanto ao nível do peso da rede bancária por bancos, como da cobertura bancária por província, cobertura de serviços por província, e dentro das províncias existe tendência para concentração nas cidades ou em zonas de grande actividade económica. A concentração é também verificada ao nível dos bancos, tanto em termos de número de balcões detidos por cada um deles quanto pelas quotas de créditos e depósitos.

Importa referir que o presente artigo apresenta uma análise muito preliminar sobre a temática. Tal gera o desafio de construir uma abordagem, através de mais investigação e uso de estatística mais desagregada, com o objectivo de aprofundar a percepção sobre as dinâmicas do sistema financeiro em Moçambique e a nature-

za da relação com o sector produtivo. Assim, há uma série de questões que devem ser analisadas, como por exemplo:

- Que razões estão por detrás da expansão do crédito? Os dados sobre o volume de crédito não nos fornecem nenhuma informação sobre que tipo de expansão está a ocorrer. É verdade que o aumento do volume de crédito é parte do processo de expansão. No entanto, esta expansão pode estar a ocorrer devido à entrada de grandes projectos concentrados nos minerais energéticos, e sem nenhum tipo de ligação com a base produtiva nem mesmo com o desenvolvimento de algum tipo de articulação e alargamento da base produtiva comercial.
- Qual é a estrutura dos créditos e depósitos por província e sectores? A informação sobre crédito deve ser desagregada por crédito por província e depósitos por província para perceber a relação entre estes;
- Qual é a estrutura de investimentos? A estrutura de investimentos deve ser analisada de forma a entender de onde vêm os recursos desse investimento e como estes se ligam à actividade bancária em Moçambique;
- Por que razão a maior parte dos distritos do país não dispõe de uma única instituição bancária, ATM ou POS?
- Porque apenas alguns bancos se expandem para determinadas zonas e outros não? Uma análise detalhada sobre a estratégia dos bancos e do sistema financeiro em geral permitiria perceber as motivações de os bancos se localizarem numa determinada região.

Há outras questões a serem colocadas como, por exemplo, quais as tendências económicas que estão a emergir, a ser promovidas e/ou consolidadas com este tipo de expansão. Até que ponto o sector bancário está a expandir e esta expansão cria oportunidades de diversificação. Esta análise deverá ser ainda alargada à outras estruturas como o sistema financeiro não formal e não bancário para perceber a sua relação com o sistema bancário formal.

REFERÊNCIAS

- Abreu, A., 2005. Moçambique: sistema financeiro nos últimos 20 anos – realidades e perspectivas - Tópicos para uma conversa com gestores bancários e diferentes agentes económicos no Instituto de Formação Bancária de Moçambique. Maputo: IFBM.
- BdM (Banco de Moçambique), 2010a. Base de dados da Direcção de Estudos Económicos (DEE). Maputo.
- BdM (Banco de Moçambique), 2010b. Síntese da Situação Financeira na Quinzena de 15 a 30 de Abril de 2010, comunicado n°8/2010. Maputo, disponível em www.bancomoc.mz.
- BdM (Banco de Moçambique), 2010c. Síntese da Situação Financeira na Quinzena de 15 a 30 de Abril de 2010, comunicado n°23/2010. Maputo, disponível em www.bancomoc.mz.
- BdM (Banco de Moçambique), 2010d. Discurso de sua excelência o governador do Banco de Moçambique por ocasião da V conferência nacional de micro-finanças. Matola, disponível em www.bancomoc.mz.
- BdM (Banco de Moçambique), vários anos. Relatórios anuais. Maputo.
- BdM (Banco de Moçambique), 2007a. “XXXIII Conselho Consultivo do Banco de Moçambique: Discurso de abertura do Governador do BdM”. Nampula Disponível em www.bancomoc.mz/FILES/DOI/XXXICCBMDiscGovSessaoAberta.pdf (acedido a 20 de Agosto de 2010).
- BdM (Banco de Moçambique), 2007b. “XXXIII Conselho Consultivo do Banco de Moçambique: Bancarização da Economia Extensão dos serviços às zonas rurais. Nampula Disponível em www.amomif.co.mz/.../bancarizatpo-verspo%207%20-%20MF.pdf (acedido a 20 de Agosto de 2010).
- Carvalho, P. e Sousa, J., 2009. Estudos Económicos e Financeiros – Moçambique, departamento de estudos económicos e financeiros do BPI. Disponível online em www.bpiiinvestimentos.pt/Research (acedido a 3 de Setembro de 2010).
- Castel-Branco, C., 2008. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. *Working paper* n° 03/2008. IESE. Maputo disponível em www.iese.ac.mz/.../DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf.

- Castel-Branco, C., Massingue, N. e Ali, R., 2009. Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), 2009. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., Ossemane, R. e Massingue, N., 2010. The Current Situation of the Mozambican Private Sector Development and Its Implications to Japan's Economic Cooperation - Case Study of Nampula Province", IESE. Maputo disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf
- Castel-Branco, C. Ossemane, R., 2010. Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- FMI (Fundo Monetário Internacional), 2010. Republic of Mozambique: Financial Sector Assessment program–Financial System Stability Assessment. IMF Country Report No. 10/12.
- GdM (Governo de Moçambique), 2010. Programa quinquenal do Governo para 2010-2014. Maputo, Moçambique.
- GdM (Governo de Moçambique), 2005. Proposta de programa do Governo 2005-2009. Maputo – Moçambique.
- Gove, E., 2009. Discurso de brinde de fim de ano aos colaboradores do Banco de Moçambique, www.bancomoc.mz/Files/GAB/Ano2009.pdf (acedido a 01 de Outubro de 2010).
- Gove, E., 2010. Discurso de abertura das Segundas Jornadas Científicas do Banco de Moçambique, www.bancomoc.mz/.../DISCURSO%20DO%20SGBM%20-%2016062010.pdf (acedido a 01 de Outubro de 2010).
- INE (Instituto Nacional de Estatística), (vários anos). Anuário Estatístico. Maputo.
- KPMG, 2004-2008. Relatório de pesquisa sobre o sector Bancário de 2004 a 2008. Maputo
- Matabele, A., 2008. A bancarização da Economia rural. Jornal WAMPHULA FAX. Artigo disponível online em http://macua.blogs.com/.../a_bancarizacao_da_economia_rural.doc (acedido a 28 de Agosto de 2010).
- O País, (01/02/2010). Bancarização da economia nacional o centro do debate. Maputo: SOICO.
- Osman, A., 2009. Financiar o desenvolvimento. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), 2009. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.

Patel, Y. *et al*, 2007. Bancarização da Economia - extensão dos serviços as zonas rurais. Edição especial alusiva ao XXXIII Conselho Consultivo do Banco de Moçambique. Maputo.

USAID, 2007. Restrições no sector financeiro no desenvolvimento do sector privado em Moçambique – sumário executivo. Publicação produzida pela Nathan associates Inc. Disponível em [www.tipmoz.com/.../executivesummary-mozambiquefinancialsector\(portuguesefinal\).pdf](http://www.tipmoz.com/.../executivesummary-mozambiquefinancialsector(portuguesefinal).pdf) (acedido a 23 de Agosto de 2010).

WEBSITES CONSULTADOS

www.bancomoc.mz

www.barclays.co.mz

www.bci.co.mz

www.ine.gov.mz

www.milleniumbim.co.mz

www.standardbank.co.mz

“7 MILHÕES”

REVISÃO DO DEBATE E DESAFIOS PARA DIVERSIFICAÇÃO DA BASE PRODUTIVA

Zaqueo Sande¹

INTRODUÇÃO

Em 2006, O Governo de Moçambique (GdM) introduziu o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL)², popularmente conhecido por “7 Milhões”,³ para contribuir para a redução da pobreza através do financiamento de projectos individuais de produção de comida e de geração de emprego e de renda. A implementação da iniciativa “7 Milhões” criou um debate nacional sobre as motivações, o conteúdo, direcção, instrumentos e impacto de políticas e estratégias públicas. Os temas do debate são variados cobrindo áreas como a justificação e concepção da iniciativa, metodologias de análise de impacto, a polémica sobre a base estatística gerada, problemas na implementação (especialmente as fracas taxas de reembolsos e desvios de aplicação), aproveitamento político da iniciativa,

¹ Este artigo é publicado a título póstumo, pois Zaqueo Sande faleceu vítima de acidente de viação perto de Vilanculos, província de Inhambane, no dia 28 de Dezembro de 2010. Zaqueo Sande já havia iniciado a revisão final deste artigo. Depois da sua morte, os seus colegas do Grupo de Investigação de Economia e Desenvolvimento do IESE completaram as revisões que Zaqueo previa fazer para que o artigo pudesse ser incluído nesta publicação, como estava previsto.

² O OIIL foi criado pela Lei nº 12/2005, de 23 de Dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para o ano 2006. Esta lei fixa um limite orçamental de investimento público de iniciativa privada cuja responsabilidade de execução era delegada aos governos distritais. Esses projectos deviam obedecer a um princípio que era o da produção de comida e geração de renda e com impacto junto às populações locais. Contudo, é preciso realçar que o lançamento do OIIL foi resultado de um longo processo e debate ideológico de descentralização em Moçambique, cuja operacionalização mais agressiva está patente na Lei 08/2003 de 19 de Maio (Lei dos Órgãos Locais de Estado, LOLE) e o Decreto do Conselho de Ministros nº11/2005, de 10 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE).

³ O nome popular do OIIL, 7 milhões, é derivado do facto de, nos seus primeiros anos, terem sido atribuídos 7 milhões de meticais a cada distrito rural, independentemente das características económicas, demográficas e territoriais do distrito. Ao longo do tempo, os montantes monetários foram alterados significativamente e já não são idênticos para todos os distritos. Mas o nome popular, sete milhões, prevaleceu.

concorrência (desleal) do Estado com instituições financeiras nacionais, entre outros (Forquilha, 2010; Chimbutane, 2010; Vaz, 2009).

Nos últimos cinco anos, o Orçamento do Estado (OE) desembolsou aproximadamente US\$ 200 milhões, cerca de 2% do OE total e 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), para 128 distritos e quatro outras regiões administrativas.⁴ Apesar de os fundos serem insignificantes, na maioria dos distritos, os “7 Milhões” são a principal instituição financeira com potencial, capacidade e oportunidade de influenciar as dinâmicas distritais de produção, investimento produtivo, comercialização e de contribuir para estruturar o sistema financeiro local e sua integração com o sistema financeiro nacional. Por isso, seria importante perceber, incluindo com estudos de caso, a ligação entre os “7 Milhões” e a base produtiva local.

Um dos traços dominantes do debate sobre os “7 Milhões” é o exagero nas expectativas e análise de impactos, tanto por parte do governo como de analistas independentes (O País Online, 16/12/2009). O excessivo espaço que esta iniciativa ocupa no discurso político moçambicano limita o debate sobre a estratégia de redução da pobreza e sobre a descentralização aos “7 Milhões”, o que apenas contribui para exagerar as expectativas e politizar a análise. Por fim, existe ainda demasiada crença nos mecanismos de transmissão automáticos entre os fundos desembolsados e os impactos, independentemente de todos os outros factores que possam influenciar as dinâmicas económicas e sociais locais, ao nível dos indivíduos, das famílias e das comunidades.

As análises sobre os “7 Milhões” apresentam métodos, perspectivas e resultados contraditórios. A informação é inconsistente, dispersa e pouco detalhada para permitir análises rigorosas e profundas, e não permite perceber ou captar a relação dinâmica entre estruturas⁵, instituições⁶ e agentes económicos e políticos (Metier, 2009; MPD, 2009a e 2009b).

Este artigo levanta algumas perguntas e hipóteses de pesquisa sobre a questão de intervenção estratégica do Estado na construção de um sistema financeiro que esteja relacionado com o alargamento das opções de desenvolvimento no

⁴ A iniciativa contemplou quatro regiões administrativas com características rurais, nomeadamente Catembe e Inhaca (parte da cidade e Município de Maputo), Maxixe (Inhambane) e Nacala Porto (Nampula), além de 128 distritos rurais.

⁵ O que engloba a estrutura de produção, quanto, quando, onde, como e para quem é produzido e quais são as interligações no processo produtivo.

⁶ Instituições significam as relações económicas e sociais; organizações e estruturas, Estado e suas políticas e legislação, mecanismos de consulta ou participação dos cidadãos e negociação política das opções de desenvolvimento, etc.).

país. Quais são as abordagens principais em torno do debate sobre os “7 Milhões”? Quais são os problemas dessas abordagens? Quais são as questões fundamentais que devem ser equacionadas para a construção de uma estratégia de financiamento de micro, pequenas e médias empresas no contexto de redução da pobreza em massa? Em que medida os “7 Milhões” servem os objectivos de diversificação, articulação e alargamento da base produtiva?

Para responder a estas perguntas, o artigo foi estruturado em três secções adicionais. A próxima secção apresenta a evolução histórica dos “7 Milhões”. A secção seguinte questiona os argumentos das abordagens dominantes em torno dos “7 Milhões”, usando a base empírica disponível. A última secção sumariza o debate e apresenta desafios de investigação.

GÉNESE E EVOLUÇÃO DOS “7 MILHÕES”

As primeiras experiências-piloto de planificação e orçamentação descentralizada em Moçambique com foco nos distritos foram implementadas entre 1998 e 2005 na província de Nampula. Financiadas pelo fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCDF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Embaixada da Holanda, estas experiências-pilotos inseriam-se no Programa de Planificação e Financiamento Descentralizado (PPFD)⁷. Esta iniciativa fundamentava-se na crença de que o desenvolvimento local dependia do grau de descentralização e desconcentração de responsabilidades e recursos e da participação comunitária na planificação e implementação de actividades do sector público local. Estas actividades tinham como foco o desenvolvimento de infra-estruturas, o fortalecimento da capacidade institucional e a articulação de objectivos e prioridades da planificação, não apenas o financiamento de actividades individuais (Castel-Branco, 2003 e 2010a: 47; Faria e Chichava, 1999: 32). Para além dos programas de investimento produtivo directo estarem apoiados pelo financiamento na infra-estrutura e em alguns serviços produtivos e administrativos necessários, na época os 21 distritos de Nampula recebiam, por

⁷ O PPFD tinha como objectivo principal contribuir para a redução da pobreza através da governação local melhorada. O seu objectivo imediato era aumentar o acesso pelas comunidades rurais à infra-estrutura básica e serviços públicos, através de formas sustentáveis e replicáveis de planificação, orçamentação, financiamento e gestão pública participativas e descentralizadas (Ver Borowczak *et al.*, 2004: ii).

ano, quase o dobro dos fundos que os 128 distritos do País recebem por ano desde o início da implementação do OIIL (Castl-Branco, 2003; Borowczak *et al.*, 2004).

Em 2006, o GdM iniciou a implementação do programa dos “7 Milhões” adstrita às administrações distritais sob a direcção dos Conselhos Consultivos Distritais (CCD). A iniciativa visava generalizar a experiência de descentralização dos programas pilotos e concretizar a implementação da Lei dos Órgãos Locais de Estado (LOLE) e o respectivo regulamento (RELOLE⁸) de 2003 e 2005 respectivamente. Estes documentos legais definem o distrito como a unidade territorial base para planificação e orçamentação (“pólo” de desenvolvimento). Com efeito, os CCD passaram a ter um papel preponderante nas decisões distritais com o surgimento dos “7 Milhões”, pois antes disso eram apenas um mero instrumento político sem poder de influenciar decisões importantes no distrito.

De forma mais específica, a iniciativa é descrita pelas autoridades públicas como um dos instrumentos fundamentais de materialização dos planos quinquenais do governo, das estratégias de combate da pobreza, da Estratégia de Desenvolvimento Rural, da Revolução Verde, do Plano de Acção de Produção de Alimentos, reflectindo a preocupação do governo pela participação dos cidadãos, redistribuição e partilha de recursos e poder entre o governo central e local, pela afirmação, autonomia e *empoderamento* dos pobres nos distritos rurais, etc. (Guebuza, 2009; MPD, 2009a: 5; Valá, 2010: 36)⁹.

A contribuição do OIIL para a redução da pobreza rural (no distrito) é concretizada por via da dinamização da actividade produtiva rural levada a cabo, maioritariamente, por pessoas pobres sem acesso ao crédito dos mercados financeiros formais, para além de estimular a participação da comunidade e indivíduos no desenvolvimento local. Segundo Guebuza (2009), os “7 milhões” são para “*a população que tem neste fundo a sua única alternativa para gerar comida, emprego e renda, reduzindo, assim, o nível de pobreza*”. A iniciativa, na sua forma original, não contemplava serviços de apoio institucional, infra-estruturas e base logística necessária para tornar as actividades produtivas privadas viáveis e sustentáveis financeira e economicamente.

⁸ RELOLE: Regulamento da Lei de Órgãos Locais de Estado.

⁹ Recentemente, no âmbito do discurso oficial de combate à pobreza urbana, o primeiro-ministro, Aires Aly, anunciou que o Plano Económico e Social (PES) de 2011 prevê que os “7 Milhões” passarão a beneficiar também os distritos urbanos e, por isso, serão alocados perto de 140 milhões de meticais para 11 capitais provinciais (O País, 24/09/2010: 6).

A filosofia, directrizes e motivação da iniciativa não estiveram sempre claras para os beneficiários nem para os técnicos e funcionários seniores do Estado. Por exemplo, em 2006, cada distrito usou os “7 Milhões” para financiar a construção de infra-estruturas distritais como postos policiais, casas de funcionários públicos nos distritos, pontes, unidades sanitárias, escolas, armazéns, represas e diques de irrigação, entre outras infra-estruturas públicas, de acordo com as prioridades distritais, em parte como forma de materializar o Plano Económico e Social e o Orçamento Distrital (PESOD) (Rafael, 2008).

O uso dos “7 Milhões” para a construção de infra-estruturas públicas no distrito gerou uma polémica no seio do governo, nos beneficiários e na sociedade em geral. O governo central acusava as administrações distritais de terem feito um “desvio de fundos” para financiar infra-estruturas públicas em vez de actividades produtivas privadas. Por outro lado, as administrações distritais argumentavam que o foco do investimento em infra-estruturas públicas era vital para a dinamização dos distritos e para a redução da pobreza e, por isso, prioritário. Em adição, os distritos argumentavam que as orientações, instruções e directrizes sobre a utilização dos fundos do “7 Milhões” não estavam claras, o que dava espaço para os CCD e administradores distritais decidirem sobre as prioridades locais (Notícias, 17/04/2007; Forquilha, 2010).

De facto, a posição do governo nesta altura, que criticava o uso do OIIL para financiar as iniciativas locais das administrações distritais (infra-estruturas sociais, económicas e públicas) entrava em contradição com as Orientações Metodológicas emitidas pelo Gabinete do Ministro das Finanças através do Ofício nº 101/GM/MF/2006 datado de 12 de Maio de 2006, que ilustram parcialmente a fonte da confusão sobre a aplicação dos fundos. Este ofício diz claramente que os fundos deviam ser direccionados para: (i) infra-estruturas socioeconómicas “*de interesse público cuja intervenção pode em grande medida ter resposta ao nível local privilegiando-se o envolvimento de empreiteiros e artesãos locais*” e; (ii) actividades de promoção de desenvolvimento local de impacto no combate à pobreza. O mesmo ofício indica os procedimentos técnicos para a execução dos fundos. Isto sugere que, em princípio, era possível usar o dinheiro para infra-estruturas locais que, de acordo com a interpretação local, significava também infra-estruturas públicas no geral tanto para viabilizar os projectos individuais como para viabilizar económica e socialmente o distrito no seu todo.

Em resposta às fraquezas conceptuais e conflito de orientações acerca dos “7 Milhões”, modificações importantes foram introduzidas mesmo a partir de finais

de 2006. Primeiro, foram estabelecidos critérios de diferenciação na alocação de recursos aos distritos, a partir do OE de 2007, que se baseiam na (i) densidade populacional (com peso de 35%), (ii) índice de pobreza distrital (com peso de 30%), (iii) extensão territorial do distrito (com peso de 20%) e (iv) capacidade de colecta de receitas fiscais (com peso de 15%) (MPD, 2009b). Por exemplo, por causa da alteração dos critérios, de acordo com a Lei do OE em 2008, em Nampula os fundos atribuídos variavam entre cerca de 7,5 milhões de meticais na Ilha de Moçambique e Lalaua e 8,9 milhões de meticais em Moma.

Segundo, foram clarificados os objectivos e tipos de acções e actividades que devem ser financiados com os fundos dos “7 Milhões”: produção de comida e geração de renda em actividades de pequena escala levadas a cabo por famílias pobres, individualmente ou em forma de associação. Como resultado disso, a partir do ano de 2007, a orientação era que a totalidade dos fundos deveria ser aplicada para a produção de comida, geração de renda e criação de emprego. No ano anterior, na maioria dos distritos, até 70% dos fundos foram aplicados para construção de infra-estruturas públicas, marginalizando as actividades produtivas privadas directas (MPD, 2009b).

Terceiro, o orçamento distrital foi reforçado em 2,3 milhões de meticais para financiar investimento em infra-estruturas públicas (desde 2009 o valor atingiu cerca de 2,5 milhões de meticais). Parece que o objectivo destes fundos adicionais para o investimento do distrito é, em parte, reduzir a pressão sobre os “7 Milhões” e evitar desvios de aplicação. Ao mesmo tempo, permite garantir que certas infra-estruturas básicas sejam construídas para complementar os “7 Milhões” e para melhorar as condições de acesso a serviços públicos no geral.

Quarto, estão a ser criados continuamente instrumentos reguladores para facilitar e institucionalizar os mecanismos de monitoria do processo de execução deste orçamento. Em 2009, foi publicado o Guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais¹⁰ e as Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF) receberam os instrumentos reguladores, nomeadamente: (i) modelo de contrato de empréstimo, (ii) modelo de ficha de identificação do projecto, (iii) modelo de ficha de análise do projecto, (iv) modelo de ficha de acompanhamento do projecto e (v) modelo de ficha resumo/progresso do projecto¹¹. Entretanto,

¹⁰ Diploma Ministerial nº 67/2009 publicado em conjunto pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças publicado em MPD (2009a).

¹¹ Ver Circular nº 002/MPD/GM/2009 do Ministério da Planificação e Desenvolvimento publicada em MPD (2009a).

numa entrevista a um funcionário sénior da DPPF de Niassa, em finais de 2010, este questionou a utilidade de tantos formulários e revelou que o processo tem decorrido sem o preenchimento dos mesmos.

Em finais de 2009, o OIIL foi transformado em Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD), com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, gerido localmente. O FDD é tutelado pelo Governador provincial que homologa os planos e relatórios de actividades, autoriza a recepção de donativos e abertura de contas e realiza inspecções regulares. A execução das actividades do FDD é da responsabilidade dos CCD. Assim, o FDD pode recorrer aos reembolsos, às subvenções do Estado, donativos e fundos comunitários para dar crédito às pessoas pobres (Conselho de Ministros, 2009).

De acordo com o regulamento do fundo, as actividades a serem financiadas, adoptando juros bonificados, são aquelas que visam estimular o empreendedorismo local, actividades de produção e comercialização de alimentos, geração de emprego e renda e outras actividades relacionadas com actividades produtivas. Até que ponto o FDD representa, de facto, um avanço significativo na concepção e metodologia de trabalho dos “7 Milhões”, esta é uma questão que ainda não tem resposta definitiva e clara.

ABORDAGENS SOBRE OS “7 MILHÕES”

O foco desta secção é olhar para as diferentes abordagens em torno da análise sobre os “7 Milhões”. A abordagem oficial baseia-se na ideia de que a redução da pobreza é resultado da combinação de serviços públicos com factores culturais e comportamentais individuais (definidos como capital social ou capital individual), tais como ter uma atitude individual adequada em relação à produção e ao trabalho e ter as qualificações para transformar essa atitude empreendedora em riqueza. Uma maneira de fazer isso é os pobres abandonarem a sua postura de auto-comiseração e libertarem a sua iniciativa e criatividade tornando-se, por isso, empreendedores que contribuem quer para a redução da sua própria pobreza, quer para ajudar outros a sair da pobreza através da geração de empregos.

O debate crítico à volta dos “7 milhões” pode ser agrupado em três temas principais: (i) a abordagem do neopatrimonialismo, que aponta as limitações desta iniciativa em relação aos objectivos formalmente apresentados em face da promiss-

cuidade que ela propicia entre interesses partidários e públicos; (ii) a abordagem de competição financeira que foca a ineficiência do Estado como financiador do sector privado e dos efeitos distorcionários que o OIIL gera no mercado financeiro; e (iii) as críticas às avaliações oficiais de impacto da iniciativa baseadas em informação incipiente e incoerente com outros dados oficiais.

ABORDAGEM DE POBREZA INDIVIDUALIZADA

A abordagem oficial em relação aos “7 Milhões” pode ser rotulada de “abordagem de pobreza individualizada” pelo facto de responsabilizar o pobre pela sua condição e recomendar o empreendedorismo dos pobres como a saída imediata da pobreza. Isto explica o foco em projectos individuais, na mudança de atitudes dos pobres em relação ao trabalho, auto-estima, responsabilidade individual, assim como o desenvolvimento do capital individual, que, segundo esta abordagem, constituem os *insumos* fundamentais para a saída da pobreza, emancipação e *empoderamento* dos pobres (Brito, 2010; Castel-Branco, 2010b; Chichava, 2010; Guebuza, 2009).

Segundo o discurso oficial, os “7 Milhões” têm foco nas pessoas pobres sem capacidade de ter acesso a crédito no sector financeiro formal:

(...) 7 Milhões são direccionados aos nossos compatriotas pobres que através do reembolso permitem que outros pobres tenham acesso a estes recursos e, ao mesmo tempo, aumentem a capacidade de empréstimo a mais pobres. São recursos que contribuem para elevar a sua auto-estima e para combater a prática da mão estendida. Por isso, seria demagógico partilhar da opinião de que os mutuários não devem devolver o empréstimo. Eles devem-no aos seus pares, também pobres, que querem libertar-se da pobreza (Guebuza, 2009).

Armando Guebuza define a natureza dos beneficiários da iniciativa (compatriotas pobres) e torna claro que os fundos não são donativos mas empréstimos, que devem ser reembolsados para que sejam usados em benefício de outros pobres. E, a maneira viável de usar os recursos é que os pobres se transformem em pequenos empreendedores locais usando a sua criatividade, iniciativa e recursos naturais locais para gerar renda e emprego para si e para outros.

Numa perspectiva neoliberal, a ênfase nos pequenos empresários individuais (ou pequenas e médias empresas) é ideologicamente justificável porque políticas pró-pequeno permitem gerar agentes económicos sem o poder de influenciar as condições de mercado ou exercer o poder de mercado, o que obriga à competição

livre e, por via desta, à eficiência e eficácia individual e social¹². Neste contexto, as micro, pequenas e médias empresas (PMEs) têm um papel importante nos “7 Milhões” como sugere Valá:

(...) uma aposta estratégica e decisiva nas PMEs é a primeira grande mudança que se impõe... As micro e PMEs são o motor da nossa economia, constituem uma das principais fontes das nossas exportações, contribuem decisivamente para a criação da riqueza e geram um elevado número de postos de trabalho (Valá, 2009: 349).

Nesta abordagem, a função do Estado é de ser facilitadora da iniciativa privada (rural), intervindo para conceder empréstimo como forma de suprir uma falha do mercado financeiro doméstico e oferecer outros *insumos* (educação, assistência sanitária e infra-estrutura pública) que reforçam o capital humano dos pobres. Isto é, uma vez que o sistema financeiro formal não está estruturado para responder às necessidades de financiamento de pessoas pobres e de micro, pequenas e médias empresas, torna-se função do Estado desembolsar crédito àqueles que o mercado não atinge, principalmente nas zonas rurais (MPD, 2009; Prodeza, 2010). Por um lado, este modelo de redução de pobreza advoga um estado interventivo até ao ponto em que essa intervenção reforça o capital individual ou comunitário. Por outro lado, a intervenção não deve impedir as pessoas de se tornarem mais empreendedoras. De acordo com Valá (2009: 253) *“um Estado para uma situação como a de Moçambique rural deve ser razoavelmente interventivo desde que isso não ponha em causa as liberdades fundamentais dos indivíduos e não atrofie a iniciativa privada”*.

O discurso oficial apregoa o sucesso da iniciativa com base numa diversidade de informação e dados estatísticos não sistematizados como, por exemplo, fundos desembolsados, número de postos de trabalho gerados, áreas cultivadas, produção agrícola, etc. No entanto, o debate sobre os “7 milhões” avança uma série de aspectos críticos relativamente à fragilidade dos critérios e do suporte empírico dos resultados positivos atribuídos à iniciativa.

¹² É nessa perspectiva em que se enquadra a Estratégia de Desenvolvimento Rural, Estratégia de Revolução Verde, Programas de Promoção de Indústria Rural, Plano de Acção para Produção de Alimentos (PAPA) e a Estratégia de Finanças Rurais. A preocupação não é a criação de uma base produtiva com agentes e ligações historicamente e socialmente definidas, mas sim criar um tipo de empresas, de certo tamanho, porque se acredita que reduzem a pobreza. No entanto, a pobreza não é reduzida por haver grande ou pequena empresa mas sim pela maneira como os recursos são usados e os ganhos são distribuídos entre os donos do capital e dos trabalhadores.

NEOPATRIMONIALISMO DE ESTADO

As abordagens institucionalistas enfatizam a inadequação das instituições para responder aos desafios dos “7 Milhões”. Estas inadequações incluem, por exemplo, a corrupção, limitada expressão democrática, fraca descentralização em relação ao desejável, incapacidade inerente à administração pública em relação ao mercado. O neopatrimonialismo de Estado é apenas uma das abordagens que será discutida com certo detalhe nesta secção.

O neopatrimonialismo enfatiza o carácter personalizado do sistema político em volta do “príncipe” e a elite (a máquina burocrática) à sua volta, limitando o acesso ao poder e recursos à maioria da população (Badie e Hermet, 2001: 21; Bourmaud, 1997: 61-62). Quer dizer, o Estado não se legitima apenas por mérito e capacidade de organização e mobilização das pessoas usando as regras formais através da administração burocrática, procedimentos e regulamentos, mas sim, e talvez consistentemente, recorrendo a relações informais entre a elite e a população ou grupos de população. Esta abordagem é patente em Forquilha (2010 e 2009) e Chichava (2010) quando analisam a natureza do Estado moçambicano e a sua relação com os cidadãos no contexto de adopção de políticas públicas em Moçambique. Forquilha usa o conceito de neopatrimonialismo do Estado tanto no contexto dos “7 Milhões” como no processo de descentralização em geral.

Para Forquilha (2010: 41-44), a iniciativa “7 Milhões” é um instrumento formal criado pelo Estado para atingir objectivos patentes em documentos estratégicos formais para a redução da pobreza, redução de assimetrias regionais, promover a participação activa dos cidadãos, etc. Entretanto, informalmente, os “7 Milhões” são um instrumento na mão do governo, representado pelo partido no poder, para conquistar espaço político, redistribuir rendimentos para os membros, indivíduos e grupos de cidadãos leais ou que se identifiquem com a sua causa. E, as consequências de um Estado com essas características são a exclusão social, económica e política e o controlo do poder político e económico e dos recursos pelas elites e pelo partido no poder, pois o critério de pertença ao partido é o que mais domina para a participação e emancipação dos cidadãos, quer politicamente quer economicamente. Desse modo, criam-se as condições de um Estado legitimado por alguns mas sem mérito, onde se promove o clientelismo, marginalização da maioria da população, nepotismo, corrupção, etc.

Vaz (2009) corrobora com a natureza neopatrimonial do Estado moçambicano. Vaz argumenta que os “7 Milhões”, o propósito de tornar o distrito como o

centro da planificação e orçamentação e as presidências abertas promovidas pelo governo de Armando Guebuza, reflectem um esforço para beneficiar mais as elites locais e servidores do Estado, ligadas ou não ao partido no poder, e aumentar o poder e a legitimidade do Presidente Armando Guebuza para controlar e punir os níveis mais baixos da pirâmide de poder.

A discriminação no acesso aos fundos dos “7 Milhões”, baseada na pertença ao partido no poder, é fomentada tanto pelos administradores dos distritos como pelos membros dos conselhos consultivos dos distritos (CCD) e é constantemente denunciada no decurso da presidência aberta através da imprensa. Ainda mais, o fraco reembolso dos “7 Milhões” ao nível de todos os distritos, aliado à ausência de mecanismos fiáveis de cobrança dos mutuários, sugere que a não cobrança seja uma atitude deliberada e intencional do partido no poder. Em relação a isso, alguns políticos da oposição “dizem não ter dúvidas que a atribuição do valor foi concebida única e exclusivamente para cimentar a hegemonia do partido no poder, a Frelimo, ao longo do país, principalmente ao nível das comunidades rurais” (Mediafax, 26.05.2010).

O funcionamento da iniciativa “7 Milhões” coloca a nu as deficiências no sistema de governação local. A presidência aberta levada a cabo pelo Presidente da República tem mostrado continuamente o descontentamento dos cidadãos em relação à atitude e comportamento dos seus dirigentes ao nível local sobre a gestão dos “7 Milhões”. Alguns administradores e funcionários, ligados directamente à gestão dos fundos, perderam os seus empregos e cargos públicos. Ironicamente, a presidência aberta e os “7 Milhões” foram capazes de mostrar o mau carácter dos dirigentes ao nível mais baixo da pirâmide da função pública.

Até que ponto o OIIL realmente reflecte a democratização ao nível local ou descentralização das decisões e tomada de decisão? Não será esta iniciativa o reflexo de populismo do governo? Não será apenas uma forma de mobilização nacional de massas que estavam esquecidas no mapa político moçambicano? Como e até que ponto é que a iniciativa tem contribuído para a melhoria do bem-estar das populações pobres? Até que ponto os “7 Milhões” e a descentralização reflectem a partilha institucional/formal do poder? Não será uma forma de legitimação do poder do governo?

A base empírica que sustenta a abordagem neopatrimonial do estado no contexto dos “7 Milhões” é ainda escassa mas ilustrativa. Forquilha usa um estudo de caso (baseado em entrevistas) do distrito de Gorongosa para suportar o seu argu-

mento. Primeiro, os administradores distritais têm tido muito poder de influência e controlo sobre os conselhos locais e na selecção dos respectivos membros. Por exemplo, a composição do conselho distrital da Gorongosa mostra que mais de 60% dos seus membros vêm de grupos sob controlo do administrador (e da Frelimo), o que põe em causa a representatividade no conselho local para tomar decisões que reflectam os interesses heterogéneos da comunidade (Forquilha, 2010: 33-34).

Segundo, os projectos financiados pelos “7 Milhões” não estão ligados ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) em Gorongosa. Apenas 7% dos projectos aprovados e financiados estão relacionados com a agricultura e o turismo, considerados como sectores prioritários pelo PEDD, e os restantes obedecem a lógicas informais. Os documentos formais têm pouca influência na tomada de decisões e prevalecem as lógicas informais na tomada de decisões.

Terceiro, há um claro controlo de processo de atribuição dos “7 Milhões” e uma “fraca distinção entre a esfera estatal e a partidária” por parte da Frelimo em Gorongosa, a avaliar pelo facto de que, em 2007, perto de 70% dos mutuários tinham declarado que eram membros da Frelimo e apenas 7% eram da Renamo. No entanto, a percentagem de eleitores que votaram na Frelimo em 2004 em todo o distrito era de 54%, contra 32% da Renamo. No distrito de Vanduzi, o foco do estudo de Forquilha (2010), a proporção de votos para a Frelimo e para a Renamo é mais próxima (7% para a Frelimo e 43% para a Renamo). Portanto, a enorme disparidade entre os votantes da Frelimo e os da Renamo no acesso a fundos do OIIL não é representativa do peso de cada partido no voto popular, o que sugere haver discriminação activa na atribuição dos fundos. Para além disso, entrevistas feitas a cidadãos simpatizantes da Frelimo que tiveram acesso ao OIIL indicam que uma parte considerável deles acredita que o facto de ser membro do partido no poder facilitou tanto a aprovação como o financiamento do seu projecto.

Quarto, entre 1994 e 2004, o voto da Renamo na Gorongosa e em Vanduzi aumentou significativamente, passando de 18% para 32% (Gorongosa) e 12% para 43% (Vanduzi). Consequentemente, se o peso do voto da Renamo aumentou tão significativamente, o peso do voto na Frelimo diminuiu (de 63% para 54% no distrito da Gorongosa como um todo, e de 63% para 57% em Vanduzi). A reversão desta tendência em 2009 poderá ter sido também apoiada pela utilização neopatrimonial do OIIL. Se a percepção popular for que ser apoiante (membro ou simpatizante) da Frelimo é um critério determinante para garantir o acesso aos “7 milhões”, então (i) as pessoas não têm que receber os fundos para se torna-

rem apoiantes e votantes da Frelimo, basta que pensem que apoiando a Frelimo melhoram substancialmente a sua probabilidade de ter acesso aos fundos; e (ii) esta percepção deverá reflectir-se na consolidação do poder das elites locais e no comportamento eleitoral da população (como se reflectiu em 2009).

De todo o modo, embora os dados e o conhecimento das práticas informais locais sugiram uma activa discriminação a favor do uso a OIIL para a consolidação do poder das elites dirigentes da Frelimo, é preciso ajustar esta análise para dois factores importantes. Primeiro, apenas um pequeno número de membros e apoiantes da Frelimo (a sua elite dirigente) beneficia do neopatrimonialismo político. Segundo, num contexto em que tanto a pobreza como o combate à pobreza são entendidos pelas elites políticas dirigentes do Estado como assuntos individuais, é muito mais provável que as elites locais estabelecidas (comerciantes, agricultores, operadores financeiros informais, etc.) tenham acesso ao grosso dos recursos. Por razões históricas específicas de Moçambique, estas elites tendem a estar ligadas à Frelimo. Mesmo controlando estes factores, a suspeita de que o OIIL é usado para fins políticos continua demasiado forte para ser descontada.

ABORDAGEM DE COMPETIÇÃO FINANCEIRA

Esta abordagem enfatiza que não cabe ao Estado conceder e gerir directamente o crédito aos agentes privados por várias razões. Primeiro, já existem instituições especializadas, e com experiência de gestão, para desempenhar a actividade creditícia. Isto é, o crédito só faz sentido, por regra, se for concedido por uma instituição financeira privada e o Estado pode definir as regras que devem ser adoptadas para o tipo de crédito que quer conceder (Chimbutane, 2010). A mesma posição é partilhada por António Souto:

Se estamos a falar de crédito, é preciso termos instituições apropriadas para dar crédito. As instituições das administrações locais não foram concebidas e não estão preparadas para fazer isso. A observação não é minha, é de todas as pessoas que sabem como funciona o sistema financeiro. (Quando não se observam as regras) o resultado é óbvio: há desvios e uma ineficiente aplicação (O País, 16/04/2009).

Segundo, o Estado devia retirar-se do sistema financeiro para evitar a concorrência desleal com as instituições financeiras vocacionadas para o micro crédito nas zonas rurais ou com organizações não governamentais.

Este argumento levanta três questões interessantes. Primeira: se as instituições e serviços financeiros são fracos, em especial nas zonas rurais e destinadas aos gru-

pos mais desfavorecidos, será solução criar um serviço público administrado pelos governos locais, sem qualquer tradição e experiência sobre o funcionamento do sistema de crédito local? Ou será preferível corrigir, directamente, o que impede as instituições financeiras de prestarem estes serviços? Segunda: será que os 11 milhões de moçambicanos vivendo em pobreza severa podem resolver os seus problemas individualmente e com recurso a crédito? Estas duas questões são cruciais para discutir e conceber sistemas de financiamento rural. Terceira: em que medida é que de facto há concorrência e distorção provocada pelo OIIL se dois terços dos distritos rurais em Moçambique não são servidos por qualquer forma de instituição financeira reconhecida? De toda a maneira, as duas primeiras questões são demasiado importantes para serem negligenciadas no debate sobre finanças rurais.

BASE EMPÍRICA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O que dizem os dados empíricos e em que medida é que ajudam a esclarecer ou a obscurecer o debate?

A abordagem oficial não apresenta critérios claros para avaliação do impacto do OIIL. Oficialmente, o critério de avaliação da iniciativa dá ênfase ao desembolso dos fundos, à execução dos mesmos e foca análises muito agregadas, baseadas nas intenções de investimento. Existe uma dose elevada de crença de que, uma vez que os fundos tenham sido desembolsos para os distritos, eles automaticamente fluem para os mais pobres, e tudo o resto acontece automaticamente (mais emprego, mais produção, mais participação, etc.) como sugere um estudo encomendado pelo MPD:

A falta de relatórios sistemáticos de acompanhamento e de avaliações de projectos, em curso ou já realizados, faz com que a referência aos impactos seja feita com um discurso globalizado e com base em índices como o aumento das áreas cultivadas, a melhoria da qualidade de habitação, a compra de equipamentos, etc. (...) as avaliações de impacto realizadas são feitas com base no que está dito na proposta de projecto, o que é bastante vago, e não com base no que de facto acontece... (Metier, 2009: 54).

O discurso oficial defende que a produção agrícola, o controlo de recursos públicos pela administração local e o emprego aumentaram significativamente enquanto a pobreza foi “fragilizada”, mas este discurso não recorre a uma base estatística sólida e reconhecida. Por exemplo, o governo anunciou que, até Outubro de 2010, haviam sido criados cerca de 261 mil empregos nos 49,4 mil projectos financiados em todas as áreas, com destaque para a agricultura e para a peque-

na indústria (moageiras, prensas de óleo, processadoras de vegetais e de frutas) (Cuereneia, 2010). Isto significa que, em média, cinco pessoas foram empregues em cada projecto. Em muitos casos, o emprego inclui o proprietário e, noutros casos, contabilizam-se os membros das associações beneficiárias mas que já existiam antes do OIIL, o que certamente inflaciona o volume de emprego criado. Além disso, as estatísticas não distinguem nem informam sobre a natureza do emprego: será ocasional/eventual ou mais permanente? Será familiar ou não? Quais são as condições desse emprego? Os dados também assumem que o emprego é cumulativo, isto é, os postos de trabalho criados num período acumulam sobre os postos de trabalho criados no período anterior; postos de trabalho criados num projecto acumulam sobre os postos de trabalho criados noutro projecto. Isto é, o cálculo não contempla a possibilidade de os projectos falirem e de a força de trabalho ser suficientemente móvel para circular de um projecto ou região para outro. Finalmente, estes dados são baseados em “intenções”, em vez de “realizações”, e em “relatórios” vagos e pouco criteriosos, em vez de em “verificação directa”.

Por outro lado, a discussão sobre o impacto feita pelo GdM não se reconcilia com outras fontes oficiais e não oficiais que analisam tendências de pobreza, produção e produtividade. A 3ª avaliação da pobreza em Moçambique mostrou que (i) a percentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza não diminuiu e até aumentou nas zonas rurais; (ii) o número absoluto de pobres aumentou em dois milhões; (iii) a severidade da pobreza aumentou ligeiramente; e (iv) a produção alimentar *per capita* e a produtividade agrícola diminuíram (DNEAP, 2010; Cunguara e Hanlon, 2010). Em casos extremos, como em Cuereneia (2010), o discurso oficial sobre o sucesso do OIIL ignora completamente a estatística oficial publicada.

Para esta abordagem, o centro da discussão deve ser como a iniciativa se articula com os objectivos de desenvolvimento mais gerais que passam pela expansão, diversificação e articulação da base produtiva. Neste sentido, as várias abordagens apresentam várias limitações de carácter metodológico e conceptual.

A abordagem oficial peca ao perceber a pobreza como um fenómeno eminentemente individual quando este é um fenómeno social que resulta do padrão de acumulação dominante apoiado, tolerado e sustentado pelo governo e pelo grande capital. Ao focar ideologicamente as micro e PMEs, ignora as dinâmicas da empresa capitalista cuja probabilidade de sucesso está relacionada com aquisição de poder, experiência, competências e capacidades que precisam de ser construídas, assim como das condições institucionais e da base logística criada (ou pelo

Estado ou pelos privados) para facilitar e viabilizar os projectos individuais. Por outro lado, esta análise ignora as dinâmicas actuais em que as políticas e as organizações institucionais em Moçambique são mais favoráveis ao desenvolvimento do grande capital internacional (Castel-Branco, 2010a).

O GdM argumenta que a iniciativa ajudou a aumentar a produção agrária assim como potenciou alguns empresários locais (Cuereneia, 2010; Guebuza, 2009; Valá, 2010). Para além do fraco suporte empírico destas constatações, mesmo nos casos em que a produção e produtividade tenham aumentado, “não existem estratégias para aproveitar, transformar, conservar e comercializar de forma sustentável a produção”. Quão útil é reforçar as capacidades dos distritos de produzir mais e com mais produtividade quando depois não é possível comercializar, conservar e processar? Onde estão, ou como é que vão ser criados e desenvolvidos, os serviços e a base logística de apoio à produção, transformação, comercialização, transporte, controlo da qualidade, financiamento, formação, informação, etc?

O discurso oficial menciona emprego gerado, mas não discute a qualidade e a dinâmica do mesmo. Olha para evolução da produção agrícola sem relacioná-la com a expansão da população. Enfatiza a criação de auto-emprego mas não garante as condições infra-estruturais, institucionais, sociais e económicas cruciais para o sucesso de iniciativas privadas quer focadas em pobres quer não. A iniciativa promove alguns cursos de formação, capacitação em matérias de empreendedorismo, gestão financeira e de negócios, imposto simplificado de pequenos contribuintes e licenciamento de negócios, mas essas formações não substituem a necessidade de construção de uma base infra-estrutural, institucional e serviços de apoio básicos que garantem a sustentabilidade dos projectos individuais, nem capacitam para produzir e organizar a produção, o aprovisionamento, a investigação, o financiamento e a comercialização com eficácia (DPPF, 2010).

Por outro lado, o volume dos fundos distribuídos aos empreendedores nos distritos é demasiado pequeno para permitir alterações profundas na vida das pessoas, tendo em conta as taxas de pobreza em Moçambique. As 132 regiões administrativas disputam US\$ 40 milhões por ano, o que representa 2% do orçamento de Estado, 0,5% do PIB e cerca de 7% dos orçamentos provinciais. Além disto, o OIIL é maioritariamente financiado pela realocação de fundos dos Orçamentos dos Governos Provinciais; isto é, não são novos recursos financeiros. Comparativamente, o PPF de Nampula, na primeira metade dos anos 2000, alocava todos os anos novos recursos financeiros aos distritos que equivaliam a cerca do dobro

do que todos os distritos do País hoje recebem. No contexto de pobreza massiva, quão significantes são esses fundos na redução da pobreza? (Savana 08/10/2010). Apesar de esses fundos representarem algum progresso na alocação de recursos nos distritos, dada sua exiguidade, não faz sentido dar demasiada ênfase à iniciativa como se fosse substituto das estratégias mais globais de combate à pobreza.

As evidências para um ou outro argumento são ainda muito circunstanciais, em vez de directas e não ambíguas. Esta evidência indica que (i) a base produtiva comercial e com capacidade e potencial para construir economias de escala não se está a desenvolver solidamente; (ii) as condições de criação e reprodução de nova capacidade produtiva diversificada, articulada e que pode alimentar o consumo e a economia ainda não estão a ser criadas numa base sistemática e dinâmica; (iii) o carácter extractivo da economia está a ser reproduzido e generalizado (e não por via do OILL, mas do grande investimento privado e público); (iv) o enfoque em actividade artesanal de muito pequena escala, desarticulada e concentrada nos estágios mais primários (extractivos) da produção, impede a emergência e consolidação de cadeias de produto e valor e a sua sofisticação. De facto, é miserabilista a visão que preside à retórica de combate à mentalidade miserabilista dos pobres.

DESAFIOS DOS “7 MILHÕES” NO CONTEXTO DA DIVERSIFICAÇÃO DA BASE PRODUTIVA

Os “7 Milhões” em Moçambique são o produto do argumento da descentralização que destaca que os agentes locais (nos distritos) devem tanto participar na tomada e implementação de decisões que lhes dizem respeito como partilhar e gerir os recursos disponíveis para promover o desenvolvimento local. A alocação de fundos para financiar actividades produtivas privadas é considerada pelas abordagens dominantes como uma maneira adequada de promover inclusão económica, social e política. Apesar de esses recursos serem insignificantes, há demasiadas expectativas e especulações sobre o alcance dos fundos para a redução da pobreza e aumento de produção nas zonas rurais, mesmo que os dados estatísticos oficiais não confirmem isso.

O primeiro desafio dos “7 Milhões” é como relacionar o seu impacto com o alargamento, diversificação e expansão da base produtiva local. Isso implica perceber e analisar as condições infra-estruturais e institucionais que tornam os projectos

individuais viáveis. Mais dinheiro distribuído aos indivíduos precisa de ser acompanhado por uma estratégia de criação de serviços de apoio complementares. Isso implica também enquadrar os “7 Milhões” na estratégia de investimento público e privado e na estratégia de expansão do sistema financeiro em Moçambique.

O segundo desafio é que a iniciativa precisa de gerar uma base de dados e informação mais consistente, detalhada, de modo a permitir uma análise desagregada, rigorosa e mais profunda. A informação disponível não permite perceber nem capta a relação dinâmica entre estruturas, instituições e agentes económicos e políticos relacionados com instituições e estruturas. Muita dessa informação poderá vir, se houver uma melhoria nos mecanismos de monitoria de projectos aprovados e de recolha de informação e disseminação da informação.

Finalmente, o terceiro desafio é avançar de uma análise normativa sobre o Estado e os “7 Milhões” para abordagens que explicam o que e porque está a acontecer. Qual é a base produtiva que é apoiada pelos “7 Milhões” e que tipo de agentes beneficiam? Como beneficia? Talvez estudos de caso sistemáticos, com metodologias inovadoras, poderão dar luz sobre a ligação entre os “7 Milhões” e a base produtiva local.

REFERÊNCIAS

- Badie, B. e Hermet, G., 2001. *La Politique Comparé*. Paris: Armand Colin.
- Borowczak, W. Collier, E., O’Sullivan, D., Orre, A., Thompson, G. e Danevad, A., 2004. Projecto de ‘Apoio à Planificação e Finanças Descentralizadas nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado /Moçambique’: Relatório de Avaliação de Meio-termo. Maputo: Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital (UNCDF) e Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Bourmaud, D., 1997. *La Politique en Afrique*. Paris: Editions Montchrestien.
- Brito, L., 2010. Discurso político e pobreza em Moçambique: Análise de três discursos presidenciais. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.) *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2002. Contribuição para análise de algumas questões importantes relacionadas com o desenvolvimento da agro-indústria. Research paper preparado para o Gabinete de Promoção do Sector Comercial Agrário (GPSCA).Maputo.

- Castel-Branco, C., 2003. *Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula*. Relatório de investigação. Maputo.
- Castel-Branco, C., 2005. *Implicações do Protocolo Comercial da SADC para a Família Camponesa de Moçambique*. Estudo Realizado na Província de Manica para a União Nacional dos Camponeses (UNAC). UNAC: Maputo.
- Castel-Branco, C., 2009. Pode um “Estado de Desenvolvimento” ser Construído em Moçambique? Uma Nota de Pesquisa para uma Abordagem de Economia Política. *Conference Paper* N°14. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo.
- Castel-Branco, C., 2010a. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. *Cadernos IESE* n° 1. IESE: Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf
- Castel-Branco, C., 2010b. Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique. *Cadernos IESE* n° 3. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo: IESE. Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf
- Castel-Branco, C., 2010c. *Reflexões sobre o Pilar Económico do PEP Nampula 2020*. Apresentação no “Lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Nampula 2010-2010 (PEP Nampula)”. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2010/PEP2020_PilarEconomico_CNCB.pdf
- Castel-Branco, C., Massingue, N. e Ali, R., 2009. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Chichava, S., 2010. “Porque Moçambique é Pobre?” Uma Análise do Discurso de Armando Guebuza sobre a Pobreza. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Chimbutane, E., 2010. “7 Milhões” para os Distritos: Uma Alocação Ineficiente de Recursos. <http://proeconomia.blogspot.com/2010/07/7-milhoes-para-os-distritos-uma.html> (acedido a 4 de Outubro 2010).
- Conselho de Ministros, 2009. Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro: Cria o Fundo Distrital de Desenvolvimento. Governo de Moçambique: Maputo.

- Cuereneia, A., 2010. Pedido de Informações ao Governo pelas Bancadas Parlamentares da FRELIMO e da RENAMO. Intervenção de S. Excia Aiuba Cuereneia, Ministro da Planificação e Desenvolvimento. II Assembleia Ordinária da Assembleia da República, 21 de Outubro 2010. Maputo.
- Cunguara, B. e Hanlon, J., 2010. “Poverty is not being reduced in Mozambique”, LSE Crisis States Research Centre. *Working Paper* No. 74 (series 2). Disponível em: <http://www.crisisstates.com/Publications/wp/WP74.2.htm>
- DPPF (Direcção Provincial do Plano e Finança), 2010. Informe sobre Monitoria da Execução do Fundo Distrital de Desenvolvimento (1º Semestre de 2010). Nampula: Direcção Provincial do Plano e Finança.
- Domingues, J., 2008. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In Avritzer, L., Bignotto, N., Guimarães, J. e Startling, H. (orgs). 2008. *Corrupção: Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Ernst & Young, 2003. Plano Estratégico de Desenvolvimento da Província de Maputo – Parte II – Diagnóstico. Maputo: Governo da Província de Maputo – Direcção Provincial do Plano e Finanças.
- Faria, F. e Chichava, A., 1999. Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Disponível em http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/descentra_mocambique.pdf (acedido a 10 de Outubro 2010).
- Forquilha, S., 2009. Governação Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S., 2010. Reformas de Descentralização e Redução de Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um Olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- GIOSCG (Grupo Informal das Organizações da Sociedade Civil na Governação), 2007. Orçamento Distrital Politizado. Maio de 2007. Centro de Integridade Pública: Maputo. Disponível em <http://www.cip.org.mz/actual/OIIL%20port.pdf> (acedido aos 10/10/2010).
- Guebuza, A., 2009. Distrito: Base para a dinamização do combate à pobreza. In *Armando Guebuza, A Nossa Missão: O Combate Contra a Pobreza*. Maputo: CEDIMO. pp. 25 – 30.

- Lei 12/2005, de 23 de Dezembro. *Boletim da República*, I Série, nº 51, 4º Suplemento.
- Metier, Consultoria & Desenvolvimento, 2009. Análise da Execução do Orçamento de Iniciativa Local (OIIL) nos Distritos. *Discussion Paper* No. 64P. DNEAP (Direção Nacional de Estudos e Análise de Políticas). Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2009a. Execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (7 Milhões) – Orientações Metodológicas. Maputo: MPD.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2009b. Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008. Maputo: Governo de Moçambique.
- Prodeza, 2010. Experiências e lições aprendidas 2006 – 2010: Fortalecendo as bases para o desenvolvimento rural sustentável da Zambézia.
- Rafael, A., 2009. Os “Pecados Capitais” do Fundo de Investimento da Iniciativa Local. In *O País*, Quarta-feira, 17 de Junho 2009, pp. 12-13.
- Valá, S., 2009. Desenvolvimento Rural em Moçambique: Um Desafio ao Nosso Alcance. Maputo: Marimbique.
- Valá, S., 2010. O Orçamento de Iniciativa Local e a Dinamização da Economia Rural em Moçambique. *Economia, Política e Desenvolvimento, Volume 1, Número 2*. Revista Científica Inter-Universitária, pp. 27-51.
- Vaz, E., 2009. Colectivização do risco e privatização do lucro: A governação de Guebuza em cinco tempos. Disponível em <http://ideiasdemocambique.blogspot.com/2009/07/colectivizacao-do-risco-privatizacao.html> (Acedido a 17.08.2010)

ARTIGOS EM ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

- Mediafax, 26/05/2010. “É preciso ver o impacto dos sete milhões e não os níveis de devolução” - Armando Guebuza. Maputo: Mediafax.
- Notícias, 06/06/2006. Planificação deve privilegiar inclusão e participação – Aiuba Cuereneia. Maputo: Notícias.
- Notícias, 19/08/2006. Eráti gasta sete biliões nas estradas. Notícias: Maputo.
- Notícias, 02/07/2007. Aplicação dos sete milhões: Administradores de Sofala prometem corrigir erros. Maputo: Notícias.
- Notícias, 15/04/2007. No norte do país: dirigentes divergem na aplicação dos sete milhões. Maputo: Notícias.

- Notícias, 17/04/2007. Administradores prometem melhorar gestão orçamental.
Maputo: Notícias.
- O País Online, 16/12/2009. “Crescimento do país não é o fim da pobreza” - João Mosca diz o que pensa, sem subterfúgios. SOICO: Maputo. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/entrevistas/76-entrevistas/3532-crescimento-do-pais-nao-e-o-fim-da-pobreza.html?showall=1> (acedido aos 15/11/2010).
- O País Online, 12/11/2010. Política dos “Sete Milhões” é discriminatória – De acordo com Daviz Simango edil da Beira. Maputo: SOICO.
- O País, 24/09/2010. Governo recua e anuncia “7 Milhões” para distritos Urbanos. Maputo: SOICO, p. 6.
- Savana, 10/09/2010. Economia Moçambicana ao Bisturi (fim) – Uma Entrevista ao Prof. Dipac Jaintilal. Maputo: Savana, pp. 18-19.
- Savana, 08/10/2010. Castel-Branco desmascara discurso de combate à pobreza – Estrutura da economia beneficia um punhado de capitalistas nacionais. Maputo: Savana, pp. 2-3.

PARTE III
SOCIEDADE

TER MUITOS FILHOS, PRINCIPAL FORMA DE PROTECÇÃO SOCIAL NUMA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA INCIPIENTE O CASO DE MOÇAMBIQUE¹

António Francisco

INTRODUÇÃO

A amplitude do que pensamos e fazemos está limitada por aquilo que nos escapa. E, porque não nos damos conta do que nos escapa pouco nos resta fazer para mudar; até nos apercebermos de como o facto de não nos darmos conta condiciona os nossos pensamentos e os nossos actos” (R.D. Laing, in Covey, 2005: 47).

A literatura sobre protecção social nos países subdesenvolvidos, nomeadamente nos países da África Subsariana, e Moçambique em particular, assume como dado adquirido que os sistemas financeiros, prevalentes na sociedade, constituem o veículo principal de protecção social, independentemente do seu estágio de desenvolvimento. Os exemplos são muitos, bastando referir apenas alguns, tais como: Adésinà (2010), Cichon *et al.* (2004), Devereux *et al.* (2010), Ellis *et al.* (2009), Feliciano *et al.* (2008), Francisco (2010a), Gentilini (2005), Gross (2007), Hodges e Pellerano (2010), Holzmann (2009), ILO (2006), Niño-Zarazúa (2010), Quive (2007) e Wuyts (2006). Em alguns destes trabalhos, a referida assunção é evidente, como acontece nas análises sobre sistemas de protecção social que assentam em mecanismos - formais e informais, ou ambos - de natureza financeira. Noutros estudos,² tal assunção fica implícita, por vezes sem que os próprios autores tenham consciência dela, como se as relações não financeiras e monetárias fossem uma parte de menor importância na organização social da reprodução humana em que os sistemas de protecção social se inserem.

¹ Partes deste artigo foram partilhadas publicamente, ao longo do ano 2010 (Francisco, 2010b, 2010c; Francisco *et al.*, 2010a, 2010b). As traduções de textos em Inglês são da responsabilidade do autor. Agradeço os comentários, sugestões e questões colocadas pelos leitores que generosamente partilharam as suas opiniões sobre versões anteriores deste artigo.

² Incluindo, até recentemente, o próprio autor deste trabalho (e.g. Francisco, 2010a).

Este artigo dá continuidade e aprofunda estudos realizados recentemente pelo autor, sobre o papel determinante dos mecanismos demográficos de protecção social em Moçambique, tais como os fluxos inter-geracionais, relações de género, matrimoniais e de filiação; as redes familiares e comunitárias de reconhecimento mútuo e de inter-ajuda, baseadas em laços de parentesco, e de vizinhança, através das quais grupos sociais trocam bens e serviços, numa base não mercantil, configuradora do que certos autores designam por sociedade-providência.³ Na vida real, o sistema de protecção social demográfica é inquestionavelmente mais relevante e determinante do que os sistemas que actualmente figuram no centro das atenções das políticas e acções públicas, vulgarmente classificados em formais⁴ e informais.⁵ Para além de assegurarem a reprodução e sobrevivência humana, proporcionam ainda o espaço estratégico principal do conjunto de mecanismos usados pela população para antecipar, compensar e mitigar riscos e choques, a curto prazo, bem como possíveis formas de providência social contra a insegurança na velhice, a longo prazo, em conformidade com o seu estágio de desenvolvimento.

Se aquilo que em trabalhos recentes do autor tem sido definido como 'protecção social demográfica' é geralmente deixado de lado, nas análises convencionais sobre protecção social, certamente não é, por ser irrelevante para a segurança humana digna. Existem muitas razões, principalmente culturais, para que aquilo que é tomado como natural e tradicional não mereça o devido reconhecimento; mas antes de discutir tais razões, é importante tornar visível o domínio da protecção social associado aos componentes demográficos e reprodutivos, a fim de mostrar como ele é socialmente mais relevante do que os mecanismos de protecção social assentes nos sistemas financeiros.

³ 'O conceito de sociedade-providência designa um conjunto de fenómenos que são frequentemente descritos como manifestações de pré-modernidade, como sobrevivências e atavismos destinados a desaparecer com o processo de modernização e com o esvanecer de alguns dos mecanismos que constituem a sua base material, tais como a pequena agricultura familiar ou as redes alargadas de relações de parentesco e de relações sociais continuadas' (Nunes, 1995: 8).

⁴ E.g., segurança social contributiva, obrigatória e complementar, no sistema legal moçambicano, e não contributiva, segurança social básica e assistência social por direito legalmente reconhecido, solidariedade ou caritativa.

⁵ E.g., mecanismos de ajuda mútua e redes sociais, familiares e comunitárias, através de grupos de poupança e de crédito rotativo (e.g. *Xitique*, da palavra Tsonga que significa poupança), internacionalmente conhecidas por ROSCAs (Rotating Savings and Credit Association); as actividades laborais de entre-ajuda (e.g. Kurhimela, Ganho-Ganho), envolvendo troca de mão-de-obra por numerário; associações funerárias e outras organizações comunitárias visando mitigar e antecipar riscos (Dava, Low e Matusse, 1998; de Vletter et. al., 2009).

Por protecção social demográfica (PSD) entende-se o conjunto de relações e mecanismos determinados pelos componentes de mudança demográfica, tais como: as taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e esperança de vida. Estas variáveis integram um quadro institucional de relações e fluxos geracionais e de género, intimamente ligadas às relações económicas, sociais, culturais e éticas que integram a organização social da reprodução humana. As evidências empíricas reunidas neste trabalho sobre o domínio da PSD são consistentes com uma vasta literatura antropológica, sociológica e económica, sobre os comportamentos reprodutivos e estratégias de sobrevivência das populações humanas (Cain, 1981, 1983; Caldwell, 1987, 1982; Francisco, 2010a: 37; Feliciano, 1998; Geffray, 2000; Lesthaegue, 1980, 1989; Livi-Bacci, 1992; Malmberg e Sommestad, 2000; Malmberg, 2008; Meillassoux, 1975; Nunes, 1995; Robertson, 1991).

O principal objectivo deste artigo é demonstrar que, em Moçambique, ter muitos filhos continua a ser a principal forma de protecção social ao dispor da maioria da população moçambicana. Três razões explicam este facto: 1) O tipo de regime demográfico prevalecente nos séculos passados e, no último meio século, a transição demográfica em curso - lenta, incipiente e atrasada, quando comparada com o processo de transição demográfico global; 2) A elevada dependência da maioria da população de uma economia de subsistência precária, comparativamente à exígua economia de mercado capitalista; 3) A carência de infra-estruturas institucionais, nomeadamente um sistema financeiro formal e informal, capaz de proporcionar acesso amplo e efectivo à maioria da população.

Estas causas da predominância de um sistema de protecção social demográfica, com pouca ou quase nenhuma ligação (para já não falar de dependência) dos sistemas financeiros (formais e informais), são debatidas num outro artigo, neste livro. Porém, o que esse outro artigo não faz é explicar e fundamentar a ideia sintetizada no título deste trabalho: 'Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique'.

Este artigo está organizado em quatro capítulos, para além desta Introdução. O primeiro capítulo apresenta um breve enquadramento do actual processo de ruptura com o regime demográfico antigo (RDA), designado por transição demográfica moçambicana. O segundo capítulo trata dos determinantes do elevado crescimento populacional e identifica em que fase da transição demográfica se encontra actualmente Moçambique. O terceiro capítulo responde a questões espe-

cíficas como as seguintes: O que significa ter muitos filhos, em termos gerais, e no caso de Moçambique, em particular? O que define o espaço estratégico da protecção social demográfica? Será a estratégia de ‘Ter muitos filhos’ eficaz e eficiente? Quantos filhos representam um número demasiado? E qual é o nível de desperdício demográfico da actual população moçambicana? Não será um paradoxo, em pleno século XXI, que a maioria das crianças moçambicanas ainda morra antes dos seus pais e avós? Se a sociedade moçambicana já não precisa de, pelo menos, o dobro dos filhos que tem tido, porque com três filhos consegue repor e renovar as actuais gerações, para quê e porquê continua a produzir mais filhos do que precisa? E será que irá a alimentar os filhos que produz? O quarto capítulo sumariza a análise e equaciona algumas questões para pesquisa futura e desafios ao nível de políticas públicas.

DO REGIME DEMOGRÁFICO ANTIGO À TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

O quadro conceptual mais apropriado para o esboço de um panorama da evolução demográfica moçambicana gira em torno do conceito ‘transição demográfica’, considerado no seu duplo sentido: empírico e teórico.

O MARCO CONCEPTUAL DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

O termo ‘transição demográfica’ é geralmente usado na literatura demográfica em dois sentidos, empírico e teórico, um assunto detalhado no recente artigo de Francisco (2011) intitulado ‘Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique’. No âmbito deste trabalho, alguns pontos merecem ser recordados.

Primeiro, relativamente ao conceito: transição demográfica é o processo de transformação de um regime demográfico de altas taxas de mortalidade e natalidade (i.e. taxas vitais) para um regime de baixas taxas vitais.

Segundo, ao longo do último século, tanto a teoria como o modelo empírico da transição demográfica têm sobrevivido aos questionamentos críticos, inspirando novos alentos e reconhecimento intelectual. A queda profunda e generalizada da fecundidade⁶ observada na maior parte do mundo permitiu dissipar as dúvidas

⁶ A fecundidade é uma estimativa da frequência dos nascimentos ocorridos num subconjunto

que subsistiam quanto à transição demográfica como um processo global (Caldwell, 2001; Reher, 2004).

Terceiro, diferentemente das transições do regime demográfico antigo (RDA) iniciais, ocorridas principalmente na Europa e em outras partes do mundo fortemente influenciadas por europeus, nas transições mais recentes, as diferenças no tempo de resposta da fecundidade ao declínio da mortalidade estão a tornar-se mais longas. A consequência disto poderá ser uma menor capacidade e possibilidade dos países recém-chegados à transição demográfica global, quando se trata de tirar o melhor proveito dessa transição para a modernização social e económica das sociedades (Livi-Bacci, 1992: 144; Reher, 2004).

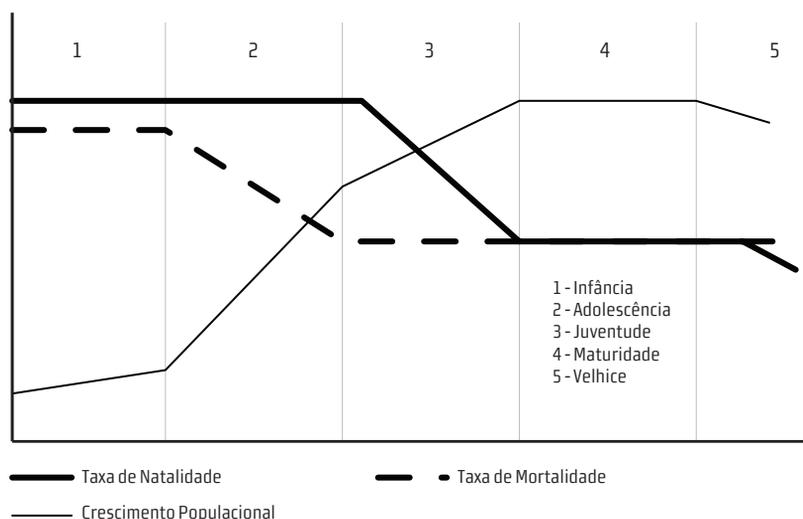
Quarto, no passado, os estudiosos da demografia concentraram-se principalmente no crescimento bruto da população, tendo de algum modo descurado o problema das mudanças de longo prazo na estrutura etária. O modelo clássico da transição demográfica foi formulado em torno das taxas (brutas) de mortalidade e de natalidade, com incidência no impacto da transição no crescimento populacional. Nas décadas mais recentes, uma maior atenção tem sido canalizada para a interdependência entre as mudanças na estrutura etária ao longo da transição demográfica e as fases do ciclo da vida: infância, adolescência, maturidade e envelhecimento (Malmberg e Sommestad, 2000: 3). O fundamento teórico do papel atribuído à referida interdependência no desenvolvimento económico baseia-se no entendimento que os comportamentos das pessoas mudam no decurso do ciclo de vida, à medida que evoluem da infância para a maturidade e a velhice. Por isso, entende-se que a população pode gerar diferentes condições económicas, dependendo do grupo etário que predomina em cada etapa de crescimento populacional: infância, juventude, maturidade ou velhice (Malmberg e Sommestad, 2000: 7)

A Figura 1 apresenta uma representação gráfica das quatro fases clássicas, acrescida de uma nova, correspondente à quinta fase, segundo certos autores, ou à segunda transição demográfica, de acordo com outros (Coleman, 2006; Lestaege e Neidet, 2006; Lestaege, 2010; Kent, 2004): Fase 1: Pré-transição (*infância*), caracterizada por elevadas taxas vitais, resultando num crescimento vegetativo populacional muito baixo; Fase 2: Primeira etapa da transição (*adolescência*), ge-

específico - mulheres em idade de procriar, convencionalmente dos 15 aos 49 anos de idade. A Taxa de Fecundidade Total (TFT) é medida como o número médio de filhos que uma mulher teria até ao fim do seu período reprodutivo, mantidas constantes as taxas observadas na referida data (ver nota 11 sobre diferença entre fecundidade e fertilidade).

ralmente iniciada com a queda das taxas de mortalidade; ou seja, com o início da transição da mortalidade, enquanto a natalidade permanece estacionária; Fase 3: Início da transição da fecundidade (juventude), resultando numa aceleração do crescimento vegetativo; Fase 4: Período de consolidação da queda da TBM e da TBN (maturidade), a ritmos diferentes, em que as taxas vitais voltam a estabilizar, encontrando um novo equilíbrio, gerando um crescimento populacional novamente baixo; abrange países com taxas de fecundidade abaixo do nível de substituição (2,1 filhos); Fase 5: Fase do envelhecimento.

FIGURA 1 TIPOLOGIA DAS FASES DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA EM ARTICULAÇÃO COM O CICLO DA VIDA



FONTE Adaptação da tipologia de Malmberg e Sommestad, 2000

BREVE PANORAMA DA POPULAÇÃO MOÇAMBICANA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

À semelhança do que tem acontecido com a população mundial (Caldwell, 2004; Demeny e McNicoll, 2006; ECA, 2001; Maddison, 2006; UN, 2010a), a população moçambicana tem vivido importantes mudanças demográficas ao longo dos séculos passados. Uma das evidências mais visíveis de tais mudanças, observada no último meio século, é o rápido aumento da população.

A Tabela 1 sumariza dados da evolução de longa duração da população moçambicana, em comparação com a população do mundo e do Continente Africano (INE, 2010; Maddison, 2006, 2010; UN, 2010a). Segundo as estimativas de

Maddison (2006: 30), no 1º Milénio da nossa era, a população mundial cresceu lentamente. No início do 1º Milénio, a população mundial rondava os 230 milhões de pessoas, tendo aumentado apenas um sexto (17%) até ao fim do Milénio. No mesmo período, a população de África (incluindo 57 países) aumentou de 16,5 milhões para 32 milhões de pessoas. Já a população de Moçambique, estima-se que tenha aumentado de 50 mil habitantes para 300 mil no final do 1º Milénio.

TABELA 1 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, ÁFRICA E NO MUNDO

MOMENTO HISTÓRICO	Ano	MOÇAM-BIQUE (Mil Hab.)	ÁFRICA (Mil Hab.)	MOÇAM-BIQUE % de África	POPULAÇÃO MUNDIAL (Mil Hab.)	MOÇAMBIQUE/ MUNDIAL
SÉCULO I	1	50	17.000	0,3%	225.820	0,02%
Século X	1000	300	32.300	0,9%	267.330	0,11%
SÉCULO XV	1500	1.000	46.610	2,1%	438.428	0,23%
Século XVI	1600	1.250	55.320	2,3%	556.148	0,22%
Século XVII	1700	1.500	61.080	2,5%	603.490	0,25%
SÉCULO XIX	1820	2.096	74.236	2,8%	1.041.720	0,20%
• Nascimento de Moçambique (como Estado moderno - colonial)	1890	3.775	103.060	3,7%	1.323.022	0,29%
SÉCULO XX						
• Início do sec. XX	1900	4.106	110.000	3,7%	1.563.464	0,26%
	1950	6.250	227.939	2,7%	2.525.501	0,25%
• Independência - Estado Soberano	1975	10.433	416.226	2,5%	4.064.231	0,26%
• 2ª República pós-independência	1990	12.656	633.216	2,0%	5.256.680	0,24%
SÉCULO XXI						
• Primeira década do sec. XXI	2007	19.952	952.787	2,1%	6.570.525	0,30%
Pop. Projectada (*)	2010	23.406	1.033.043	2,3%	6.908.688	0,34%
Pop. Projectada (*)	2020	28.545	1.276.369	2,2%	7.674.833	0,37%
Pop. Projectada (*)	2030	33.894	1.524.187	2,2%	8.308.895	0,41%
Pop. Projectada (*)	2050	44.148	1.998.466	2,2%	9.149.984	0,48%

FONTE INE, 1999; Maddison, 2006, 2010; UN, 2010.

NOTA

(*) Projecção ajustada com variante média da ONU 2008

No 2º Milénio, registou-se uma visível aceleração do crescimento populacional, tanto a nível mundial e africano como moçambicano. A população mundial aumentou 22 vezes mais, enquanto em África aumentou 25 vezes e em Moçambique 59 vezes. No ano 1500, a população de Moçambique teria atingido um milhão de habitantes; em 1820, ultrapassou os dois milhões de pessoas. Por volta de 1891,

ano do nascimento do Estado moderno em Moçambique, o número da população rondava os 3,8 milhões de habitantes.⁷

O Gráfico 1 resume a evolução da população de Moçambique nos últimos 120 anos e apresenta uma projecção do crescimento nos próximos 40 anos, segundo os dados da variante média da divisão de população da Organização das Nações Unidas (UN, 2010a). O ano 1891 é escolhido como referência inicial, no Gráfico 1, por ser a data histórica em que a configuração geográfica e fronteiras, incluindo a longa costa do Oceano Índico, demarcada através do Tratado entre Portugal e Inglaterra, passou a ser conhecido por Moçambique (Newitt, 1997: 291-342; Péliissier, 2000: 144). Tal acontecimento histórico deu origem ao nascimento de Moçambique como Estado moderno.⁸ A delimitação fronteiriça de Moçambique passou a fornecer o enquadramento estruturante em múltiplos sentidos (desde o demográfico, ao social, económico e político), com implicações para a delimitação do tamanho, estrutura e dinâmica populacional, bem como distribuição geográfica, movimentos migratórios e urbanização, entre outros.

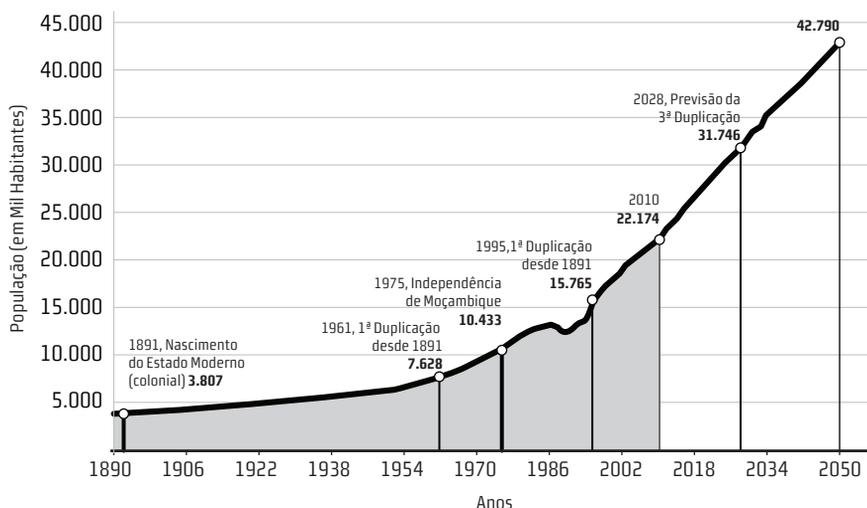
Desde 1891 até 2010, a população moçambicana aumentou, aproximadamente, de 3,8 milhões para 22,2 milhões habitantes. Um aumento populacional de quase seis vezes mais, num período de 120 anos, resultando num incremento de 18,4 milhões de pessoas (Gráfico 1).

A primeira duplicação populacional poderá ter ocorrido no início da década de 1960, ao totalizar 7,6 milhões de habitantes em 1961. A segunda duplicação terá acontecido por volta de 1995, ao atingir 15,8 milhões de habitantes, prevendo-se que atinja a terceira duplicação por volta do ano 2028, ano em que se espera atingir 32 milhões de habitantes. Significa, assim, que, nos 35 anos de Independência de Moçambique, a população duplicou (INE, 1999, 2010; Maddison, 2010; UN, 2010a).

⁷ Reagindo a estas estimativas, apresentadas no *Ideias 28* (Francisco, 2010b), o historiador Gerhard Liesegang questionou o tamanho da população indicado para o início do século XX. Segundo Liesegang, em 1900, a população moçambicana deveria rondar apenas os três milhões de habitantes; ou seja, menos oitocentos mil do que é estimado na Tabela 1 para o ano 1891, uma década antes. Se esta hipótese corresponder aos factos, a correcção das estimativas permite adicionar uma nova hipótese sobre o início e ritmo da aceleração da taxa de crescimento populacional entre 1900 e 1950. Em vez de um crescimento médio anual de 0,84%, no período 1900-1950, a taxa seria 1,57%, correspondente a 1,13%, em 1990-1930 e 2,01%, em 1930-1950. Não foi possível ter acesso a fontes mais específicas que fundamentem esta hipótese, mas não deixa de ser uma hipótese interessante, ao avançar a possibilidade de uma transição da mortalidade ter iniciado algumas décadas antes dos meados do século XX.

⁸ Um Estado de natureza colonial, nos 84 anos decorrentes até à Independência em 1975, e Estado Soberano, nos últimos 35 anos, convertido num Estado Falido mas não Falhado (Francisco, 2010a).

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO MOÇAMBICANA: 1890-2050



FORTE Maddison, 2006, 2010; UN, 2010

Desta breve retrospectiva, sobressaem aspectos dignos de realce relativos à variação do crescimento populacional, em termos absolutos e relativos. A população total aumentou 10 vezes, mas metade deste aumento ocorreu nos últimos 35 anos (em apenas um quinto do período). Ou seja, foram precisos 70 anos para que a população duplicasse, entre 1891 e 1961, resultando num acréscimo absoluto de 6,6 milhões de pessoas. Porém, para a segunda duplicação, entre 1961 e 1995, foram precisos apenas 34 anos, resultando num acréscimo absoluto maior do que o da duplicação anterior (8,2 milhões de pessoas), testemunhando assim uma aceleração da taxa de crescimento.

A variação relativa do crescimento populacional também evidencia uma aceleração a partir da segunda metade do Século XX. Até meados do século XX, a taxa média anual do crescimento da população foi inferior a 1% (0,87%, no período 1891-1950), mas, no último meio século, registou uma aceleração persistente para níveis superiores a 2% ao ano (Francisco, 2010b).

A evolução futura do tamanho populacional dependerá da variação das taxas vitais e da estrutura etária, nomeadamente da taxa de natalidade associada ao nível de fecundidade das mulheres em idade reprodutiva. As projecções da ONU (2008) assumem uma redução progressiva da fecundidade, tanto no mundo em geral como em Moçambique. Relativamente à população moçambicana, prevê-se

que continue a crescer ao longo de toda a primeira metade e parte da segunda metade do corrente Século XXI, não se sabendo quando estabilizará.⁹

TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA MOÇAMBICANA: INCIPIENTE, LENTA E TARDIA

Para o senso comum, o rápido crescimento populacional no último meio século é de algum modo contra-intuitivo ou mesmo intrigante. No quotidiano, as pessoas sentem a adversidade da vida na luta pela sua sobrevivência. Muita gente ainda se lembra da massiva deslocação populacional e dos óbitos causados pela guerra civil (1976-92) e por outras calamidades económicas (e.g. destruição da economia rural, fome,) e ambientais (e.g. seca, cheias).¹⁰

Perante isto, o senso comum questiona-se sobre as possíveis causas de um crescimento populacional rápido e vigoroso, no último meio século, quando as adversidades registadas fariam pensar que a população registasse uma forte diminuição da qual dificilmente recuperaria. Sabendo que em períodos anteriores à guerra civil também se registaram calamidades naturais, conflitos militares e outros factores de vulnerabilidade diversos, em que difere a aceleração do crescimento populacional recente da evolução demográfica mais remota? Será que o fenómeno do rápido crescimento demográfico resulta de mudanças substantivas e estruturais, em vez de conjunturais e esporádicas, nos mecanismos de reprodução humana?

O QUE EXPLICA O ELEVADO CRESCIMENTO POPULACIONAL?

O crescimento populacional depende principalmente da mudança dos componentes fundamentais da dinâmica demográfica (óbitos e nascimentos), representados por indicadores como: taxa bruta de natalidade (TBN), taxa bruta de

⁹ Recentemente, o Continente Africano registou a passagem da barreira de mil milhões de pessoas, prevendo-se que volte a duplicar por volta do ano 2050. Em Moçambique, se a terceira duplicação populacional, desde 1891, ocorrer por volta de 2028, significa que o ritmo de crescimento demográfico acelerado manter-se-á, tal como na duplicação anterior, com uma duração de 33 anos.

¹⁰ Reagindo à divulgação pública dos resultados do Censo 2007, um cidadão não familiarizado com a ciência demográfica indagou: “Se morreram tantas pessoas, devido à guerra civil, a calamidades, fome e subnutrição, como é que a população moçambicana cresceu tão rapidamente?”.

mortalidade (TBM) e taxa de crescimento natural ou vegetativo (TCN). O Gráfico 2 ilustra a tendência das taxas vitais, entre 1950 e 2005, bem como a sua projecção até 2050, segundo a variante média da ONU 2008 (UN, 2010a).

No gráfico 2, a representação gráfica dos componentes de mudança demográfica (TBM, TBN e TCN) em Moçambique é representada pelas linhas contínuas, para o período 1950-2005, e pelas linhas descontínuas na projecção referente ao período 2005-2050. A mancha cinzenta representa as taxas vitais a nível mundial, permitindo evidenciar graficamente algumas semelhanças, e também diferenças, nas trajectórias demográficas em Moçambique e no Mundo.

A principal semelhança entre a trajectória demográfica mundial e a moçambicana diz respeito à direcção das mudanças observadas, visto ambas apontarem no mesmo sentido, ou seja, uma diminuição dos componentes de mudança demográfica (mortalidade e natalidade). Mas a grande diferença entre elas está no ritmo de diminuição dos dois componentes, sobretudo a fecundidade.

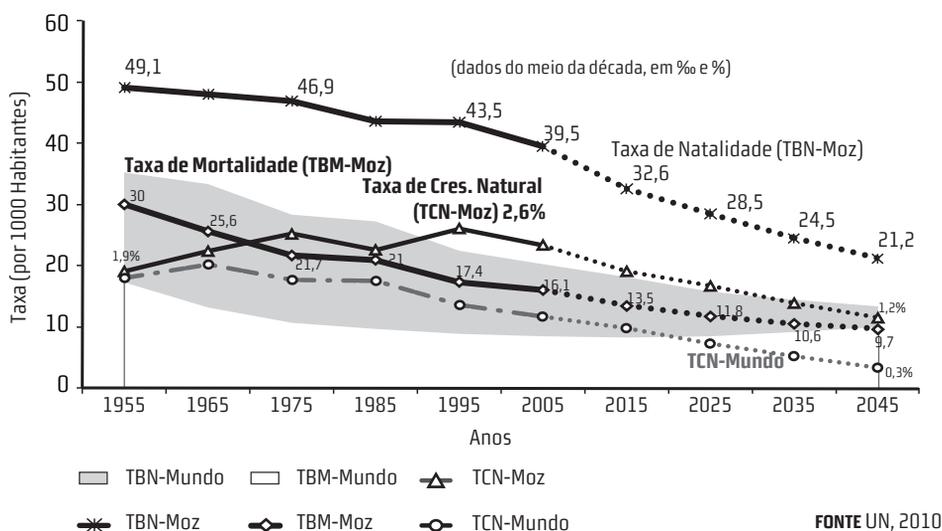
Em meados da década de 1950, a taxa de mortalidade média mundial era de 17 óbitos por 1000 habitantes; cerca de 42% inferior à mortalidade em Moçambique, estimada em 30 óbitos por 1000 habitantes, em 1955. A taxa bruta de natalidade moçambicana rondava os 50 nascimentos por 1000 habitantes, contra 36 nascimentos por 1000 habitantes a nível mundial; isto é, quase 40% superior ao nível mundial.

O saldo líquido das duas taxas vitais anteriores representava, por volta de 1955, um crescimento populacional médio anual de 1,9%, em Moçambique, contra 1,8% a nível mundial. Uma diferença que, à primeira vista, parece pequena, mas em uma análise mais cuidada percebe-se de que se traduziu numa divergência significativa das tendências demográficas nas décadas seguintes. No período 1955-2005, as taxas de mortalidade diminuíram drasticamente, tanto em Moçambique (-46%) como a nível mundial (-51%). No entanto, no mesmo período, a natalidade moçambicana diminuiu muito lentamente (-20%), comparativamente à redução da natalidade mundial (-46%). Desta diferença de comportamentos dos componentes de mudança demográfica, resultou que, em Moçambique, a taxa de crescimento populacional acelerou de 1,8% para 2,3%, entre 1955 e 2005, enquanto, no mesmo período, a população mundial registou uma diminuição do ritmo de crescimento, de 1,8% para 1,2%.

Não é seguro afirmar se, ao longo da corrente década de 2010, a população moçambicana continuará a registar níveis de crescimento demográfico bastante

elevados (acima de 2% por ano) ou se entrará, nos próximos tempos, numa fase de desaceleração sustentável do crescimento populacional.¹¹

GRÁFICO 2 TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA EM MOÇAMBIQUE E NO MUNDO, 1950 - 2050



EM QUE FASE DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA ESTÁ MOÇAMBIQUE?

Os dados usados neste trabalho podem divergir de outros, dependendo das fontes, conduzindo a resultados e conclusões ligeiramente diferentes, principalmente se pretender entrar em detalhes, com o início exacto da ruptura com o antigo regime demográfico e duração de cada fase, intensidade do crescimento da população, dependendo da distância entre os valores da natalidade e da mortalidade e extensão ou impacto de cada fase, em termos do volume total da população afectada pelo processo de transição.

É preciso aprofundar a análise das taxas vitais, tomando em consideração os dados do último censo populacional (Censo 2007) ainda por explorar de forma sistemática. Arnaldo (2007) reuniu suficientes evidências conducentes à conclusão de que a transição da fecundidade moçambicana poderá ter iniciado por volta do ano 2000, mas provavelmente apenas no Sul de Moçambique.

¹¹ Por desaceleração sustentável entende-se, neste caso, a diminuição da taxa de crescimento populacional, resultante de mudanças estruturais da composição etária e condições de reprodução da população, em vez de mudanças meramente circunstanciais ou conjunturais.

Não é objectivo deste artigo desenvolver análises detalhadas sobre a recente dinâmica dos componentes da mudança demográfica em Moçambique, será contudo suficiente sumarizar a discussão anterior, com hipóteses de resposta à questão: 'Afinal, em que fase da transição demográfica se encontra actualmente Moçambique?'

Tratando-se de uma transição, pressupondo assim a mudança de um equilíbrio dinâmico relativamente estável para um novo equilíbrio, significa que ela tem um início e fim. Na prática, porém, é difícil identificar com precisão o início e o fim da mudança do regime demográfico antigo (RDA) para um regime demográfico moderno (RDM), em parte por causa da complexidade e sobreposição dos factores envolvidos; por outro lado, por causa da falta e da fraqueza de dados que permitam medir os processos de mudança. A partir da experiência mundial, sabe-se que a transição demográfica é, na maioria dos casos, despoletada pela queda da mortalidade, nomeadamente pela queda sustentável da mortalidade infantil. Segue-se a transição fecundidade, resultante da mudança no comportamento reprodutivo em processos que não são lineares nem ininterruptos. Quando se fala do início da transição, em geral, refere-se à queda irreversível dos níveis da mortalidade ou da fecundidade, relativamente ao pico mais elevado e relativamente constante. A transição acontece, não obstante eventuais variações, porque não se observa um retorno ao pico mais elevado. Pelo contrário, ao longo do tempo, a transição da fecundidade acontece em direcção ao nível de substituição demográfica (2,1 filhos por mulher) (Bongaarts, 2002: 4-5; Lucas, 1994: 25).

A Tabela 2 permite responder a esta questão, recorrendo aos dados mais actualizados publicados pelo INE e de um conjunto de três dezenas de países, agrupados segundo as cinco fases de transição demográfica referidas anteriormente.

Tendo em conta os dados demográficos, Moçambique encontra-se na Fase 2 com 41,1‰ de TBN e 16,5‰ de TBM, 2,4% de crescimento vegetativo, 133‰ de TMI, esperança de vida à nascença de 47,3 anos e 5,5 filhos por mulher (INE, 2010b). Estes dados referem-se a uma das versões das estimativas do INE, disponível no seu Portal de Internet, diferentes de outras fontes suas como, por exemplo, as Projecções Anuais da População Total, Urbana e Rural, 2007-2040 (INE, 2010a), devido a diferenças metodológicas, cujos detalhes se desconhece. No entanto, as diferenças nos dados, de uma maneira geral, não afectam o posicionamento de Moçambique na Tabela 3, o qual pretende ser mais indicativo do que exacto. Indicativo porqu no cômputo gera os indicadores demográficos moçambi-

canos reflectem ainda o RDA e a primeira fase da transição demográfica, apresentando uma TBN na escala, ou muito próximo da escala, dos 40-50‰, dependendo das estimativas, enquanto a TBM diminuiu para níveis inferiores a 20‰.

TABELA 2 MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO DA DISTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES POR FASES DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA, 2005-2010

FASES	ESTADO	TBN	TBM	TC (%)	Intervalo da TC (%)	TFR	IMR	CARACTERÍSTICAS
		‰						
Fase 1	-	40-50	40-50		≈ 0			Na actualidade não há nenhum país no mundo que apresente taxas de mortalidade tão altas. Para encontrar algum país do Terceiro Mundo nesta fase seria preciso recuar à primeira metade do século XX e, até ao século XVIII, para encontrar algum dos países ricos.
Fase 2	Guiné Bissau Níger Angola Mali Uganda Tanzânia Somália Moçambique(*)	49,6 49,6 47,3 48,1 46,6 39 42,9 41,1	18,4 13,8 20,5 14,7 13,4 12,9 16,6 16,5	3,1 3,6 2,7 3,3 3,3 2,6 2,6 2,5	> 2,0	7,2 7,1 6,4 6,5 6,5 5,2 6,0 5,4	112,7 110,8 131,9 128,5 76,9 72,6 116,3 133	A Taxa Bruta de Natalidade (TBN) mantém-se alta. Pelo contrário, a Taxa Bruta de Mortalidade (TBM) regista uma diminuição, originando um forte aumento do crescimento populacional.
Fase 3	Honduras Zimbabwe Botswana Índia Marrocos África do Sul	27,9 27,9 24,9 23,0 20,5 22,3	5,6 17,9 14,1 8,2 5,8 17	2,2 1,0 1,1 1,5 1,5 0,5	[1,0-1,9]	3,3 3,2 2,9 2,8 2,4 1,9	28,2 58 46,5 55 30,6 19,8	A TBN inicia uma redução, mas como a TBM também continua em queda, o crescimento demográfico permanece marcadamente positivo.
Fase 4	Maurícias Tunísia Reino Unido Noruega Espanha Austrália Suécia Áustria Estados Unidos	14,8 16,7 12,0 12,0 10,8 12,4 11,3 9,2 14,0	7 5,6 9,9 9,1 8,8 7,1 10,1 9,4 8,2	0,8 1,1 0,2 0,3 0,2 0,5 0,1 0,0 0,6	[0,9-0]	1,9 2,4 1,7 1,8 1,3 1,8 1,7 1,4 2,1	14 44,8 4,8 3,3 4,2 4,4 3,2 4,4 6,3	A TBN e a TBM reduzem, até atingir valores muito parecidos, resultando numa desaceleração do crescimento (como acontece actualmente na Suécia e Áustria).
Fase 5	Alemanha Itália Eslovénia Lituânia Japão	8,2 9,2 9,0 9,1 8,3	10,7 10,5 9,9 12,3 9,0	-0,3 -0,1 -0,1 -0,3 -0,1	< 0	1,4 1,3 1,3 1,2 1,2	4,3 5 4,8 8,5 3,2	A TBN segue registando uma diminuição, até ultrapassar e tornar-se inferior à TBM, originando um crescimento demográfico é negativo e diminuição da população).

FONTES: UN, 2010; Adaptação de http://pt.wikipedia.org/wiki/Transi%C3%A7%C3%A3o_demogr%C3%A1fica.

NOTA

(*) Dados referentes a 2002/07 do INE (2010), www.ine.gov.mz/populacao/indicadores/indemo_proj (Acedido a 25.01.2011)

Na década passada, vários pesquisadores constataram uma relativa desaceleração ou mesmo estagnação na queda da fecundidade em vários países da África Subsariana (Arnaldo e Muanamoha, 2010: 6; Bongaarts, 2002, 2007; Ezeh *et al.*, 2009; Kreider *et al.*, 2009; Shapiro e Gebreselassie, 2007; Schoumaker, 2004). Por exemplo, Shapiro e Gebreselassie (2007) classificaram Moçambique, no início da transição da fecundidade, com um nível médio nacional da TFG de 5,5 filhos por mulher (6,1 rural e 4,4 urbano), não se observando qualquer diminuição nos dados do IDS (DHS - Demographic Health Survey), entre 1976 e 2003.

PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE UMA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA INCIPIENTE

‘Reprodução é o processo em que os organismos adultos realizam a sua capacidade física de produção de outros organismos, regenerando deste modo renovação das espécies’ (Robertson, 1991: 1). O estudo da reprodução humana requer o recurso a mobilização do conhecimento elaborado por disciplinas científicas diferentes, incluindo a antropologia, a economia, a psicologia, a neurobiologia e a demografia.

Como escreveu Wilson (2009: 98), ‘...nenhuma teoria conduz directamente aos factos ... Há sempre um processo repetido de formação e teste de hipóteses...’; mas não é menos verdade que ‘...o entendimento não depende de saber muitos factos, mas de ter os conceitos, explicações e teorias correctos... Nós entendemos a estrutura da realidade somente pelo entendimento das teorias que a explicam. E como elas explicam mais do que percebemos imediatamente, podemos entender mais do que percebemos imediatamente que entendemos’ (Deutsch, 2000: 1, 9).

Presentemente, apenas a teoria da evolução transcende os limites disciplinares dos contributos científicos especializados, ao proporcionar um quadro intelectual suficientemente abrangente e flexível para entender a evolução da reprodução humana. A teoria da evolução oferece um terceiro modo de pensar, em relação a duas outras formas de pensamento muito mais difundidas: a teologia e o materialismo. A teologia não é útil para investigar factos da vida social, defende Wilson, porque a sua missão é apenas estabelecer valores relativos ao mundo material. O materialismo, apesar de complementar a selecção natural e permitir conhecer a constituição física dos organismos, deixa obscura a lógica e mecanismos adaptativos que explicam a finalidade na vida (Wilson, 2009: 33-36, 67-68).

Será que a teoria da evolução pode ajudar a pensar a finalidade e os mecanismos de protecção social, no contexto do regime demográfico antigo e da transição para o regime demográfico antigo? Se a abordagem de Wilson for correcta, a resposta à questão anterior é positiva:

A adopção de um novo conjunto de convicções sobre nós mesmos ajudar-nos-á a avaliar como as nossas antigas convicções fracassaram... A evolução tem intrinsecamente a ver com organismos que reagem a modificações ambientais... no que toca à evolução, o futuro pode ser diferente do passado' (Wilson, 2009: 102; 144).

Ao reconhecer-se o carácter multidisciplinar e transcendente da explicação da selecção natural, é possível aprender a pensar os três cês da evolução humana - cognição, cultura e cooperação (Wilson, 2009: 220-221). À primeira vista, características mais ou menos controversas - eg. igualitarismo, discriminação, infanticídio, suicídio, homossexualidade, o riso, a adopção e a arte - parecem superficiais para se entender a sobrevivência e reprodução humana. Porém, numa consideração de tais características informada pela perspectiva evolutiva, rapidamente se percebe que são tudo menos supérfluas.

No espaço reservado a este terceiro capítulo, procura-se responder a questões decorrentes da ideia principal sintetizada no título deste trabalho: 'Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique': O que significa ter muitos filhos, em termos gerais, e no caso de Moçambique de hoje, em particular? O que define o espaço estratégico da protecção social demográfica? Será a estratégia de 'muitos filhos' eficaz e eficiente? Quantos filhos representam um número demasiado elevado? Ou qual é o nível de desperdício demográfico da actual população moçambicana? Não será um paradoxo o facto de a maioria das crianças moçambicanas morrerem antes dos seus pais e avós? Se a sociedade não precisa do excedente de crianças que actualmente produz, porque consegue repor as gerações com menor número de crianças, será que irá continuar a alimentá-las?

O ESPAÇO ESTRATÉGICO DA PROTECÇÃO SOCIAL DEMOGRÁFICA

Se a protecção social for entendida como o sistema de relações e mecanismos institucionais estabelecido para garantir uma segurança humana digna, tal sistema precisa de ser analisado e investigado no contexto da organização social da evolução reprodutiva e do espaço estratégico em que a população vive. Três componentes importantes compõem o espaço estratégico definidor do sistema

PSD moçambicano, tanto antigo como na sua transição recente: sobrevivência, reprodução e ambiente natural e sócio-económico.

Nos dois capítulos anteriores destacou-se o estágio actual de transição demográfica em Moçambique, nomeadamente o seu carácter incipiente, lento e retardado, tanto ao nível da transição da fecundidade como da transição da mortalidade. Se a experiência da transição demográfica mundial pode servir para antecipar a transição demográfica moçambicana, parece razoável admitir que o ritmo da transição da fecundidade moçambicana continuará fortemente dependente da consolidação e sustentabilidade da transição da mortalidade, nomeadamente a mortalidade infantil.¹² Como escreveu Livi-Bacci (1992: 123), olhando para o processo demográfico como um todo, nenhuma população que tenha beneficiado de melhoria do seu bem-estar e redução da mortalidade mantém por muito tempo elevados níveis de fecundidade.

À semelhança de qualquer sistema homeostático aberto e adaptativo ao ambiente e condições em que vive, a transição demográfica da população moçambicana apresenta-se como um processo de desequilíbrio, mais ou menos instável, do RDA em busca de um novo regime demográfico estabilizado em torno de um novo equilíbrio ou quase-equilíbrio. Tal processo decorre num amplo espaço estratégico, suficientemente amplo para que a intensidade e o ritmo de variação do agregado demográfico seja o produto de múltiplos processos de aumento ou diminuição das populações a nível local.

Os limites do espaço estratégico demográfico são definidos pela capacidade potencial e efectiva de sobrevivência e de reprodução da população. A capacidade potencial é estabelecida pelas características biológicas da espécie humana, enquanto a capacidade efectiva é o produto da interacção do sistema homeostático com o ambiente natural e sócio-económico em que vive, incluindo os recursos disponíveis e os sistemas de produção desenvolvidos pela sociedade.

¹² Cleland (2001), num artigo recente, inspirado nas ideias originalmente elaboradas por Kingsley Davis (1963), argumentou de forma persuasiva que reduções substanciais da mortalidade representam a condição necessária e suficiente do estímulo da queda da fecundidade em contextos históricos dos países em desenvolvimento. Os resultados apresentados aqui oferecem forte suporte empírico à ideia de Cleland: em parte nenhuma do mundo, independentemente da época, dos níveis de riqueza ou estágios da modernização, a fecundidade mudou sem que primeiro mudasse significativamente a mortalidade (Reher, 2004: 25; ver também Livi-Bacci, 1992: 152-153; Malmberg e Sommestad, 2000; Malmberg, 2008).

Não será possível fazer justiça, no âmbito deste trabalho, à extensiva literatura especializada em domínios que integram o espaço estratégico da organização social da reprodução humana determinante dos sistemas de protecção social demográfica. Literatura sobre a dinâmica das práticas e das instituições domésticas antigas e contemporâneas; trabalhos como os estudos de Geffray (2000), sobre as relações de parentesco entre os macuas, no Norte de Moçambique; ou de Feliciano (1998), sobre a economia dos Thonga do Sul de Moçambique; ou ainda os trabalhos mais recentes sobre as mudanças que estão a ocorrer nas sociedades matrilineares e patrilineares contemporâneas (Aboim, 2008; Chiziane, 2010; Firmino, 2008; Granjo, 2007; Osório, 2006; Santana, 2009; Temba, 2004).

Sem pretender ser exaustivo na análise das relações de causalidade entre a dinâmica populacional moçambicana e os três componentes definidores do seu espaço estratégico – sobrevivência, reprodução e ambiente –, é preciso reconhecer que, ao longo deste texto, o terceiro componente recebeu menos atenção do que os outros dois. E não foi por se considerar menos importante. O longo processo adaptativo da evolução da população humana permitiu desenvolver capacidades comportamentais suficientemente flexíveis que operam através de mecanismos que determinam o funcionamento e a composição dos sistemas reprodutivos, tais como: a idade de entrada na vida reprodutiva, por via das diferentes formas de acasalamento ou uniões matrimoniais; a proporção de indivíduos directamente envolvidos na reprodução e os processos como as gerações se renovam e gerem a saída e substituição das mais velhas pelas mais novas. Se bem que tal assunto não seja aprofundado neste trabalho, vale a pena exemplificar este ponto com um exemplo ilustrativo da sucessão geracional nos Macuas do Norte de Moçambique (Caixa 1).

ESTRATÉGIA DE SOBREVIVÊNCIA E REPRODUÇÃO: O QUE SIGNIFICA TER MUITOS FILHOS?

No contexto deste trabalho, o uso de termos como ‘muitos filhos’ ou ‘poucos filhos’ assume um destaque particular, começando pelo próprio título, justificando uma nota qualificativa sobre o seu significado específico no contexto da estratégia de sobrevivência e reprodução humana.

CAIXA 1 EXPRESSÕES DA PROTECÇÃO SOCIAL DEMOGRÁFICA MOÇAMBICANA – SUCESSÃO E INTERDEPENDÊNCIA GERACIONAL NOS MACUAS DO NORTE DE MOÇAMBIQUE

Uma rapariga é casada na puberdade, tem doze ou treze anos quando o esposo vem dormir com ela na cozinha da sua 'mãe'. Pode ter o seu primeiro filho, o mais tardar, por volta dos quinze anos; a este ritmo a passagem das gerações efectua-se rapidamente. É-se frequentemente 'avó' aos trinta e cinco anos, idade aproximada em que uma mulher é por consequência introduzida na geração sénior. Uma mulher que viva mais de cinquenta anos tem todas as hipóteses de vir a conhecer os seus 'bisnetos'. (p. 78).

... A verdade é que não há três, mas pelo menos quatro gerações em presença, demograficamente induzidas pela precocidade da fecundidade das mulheres (quinze anos). Com o tempo, com a passagem das gerações, o grupo doméstico renova-se em torno das mulheres da ex-geração júnior, promovida a sénior, e expulsa dos seus efectivos a antiga geração sénior... É o casamento das 'netas' que provoca e sanciona simultaneamente esta última passagem de geração para as mulheres velhas, que as introduz na geração dos anciãos. Têm entre cinquenta e setenta anos, são excluídas das redes sociais e económicas, constituindo e integrando os grupos domésticos que outrora polarizavam, em proveito agora da geração sénior. Esta passagem de geração corresponde além disso ao período das suas vidas em que as mulheres e os seus esposos, ainda mais velhos, vêm declinar as suas capacidades físicas. Como subsistem? (p. 79).

As consequências funestas, para os anciãos, da sua expulsão do grupo doméstico renovado, são na realidade evitadas uns quinze anos antes. Com efeito, nessa altura a 'avó' adoptou e criou sob o seu tecto a primeira 'neta' nascida do casamento da sua 'filha'. A mais velha das filhas não vive junto da sua 'mãe', é levada para casa da avó desde o desmame, onde é criada e alimentada. Como mais velha, atinge a idade de ser casada antes que se inicie a passagem das gerações, que irá excluir a sua avó dos efectivos do grupo doméstico... Por outras palavras, a 'avó' tomou uma opção sobre o futuro do lar da sua 'neta' ao adoptá-la e açambarca antecipadamente o serviço dos seus primeiros 'genros' da nova geração, da qual ela inaugurará o advento matrimonial junto da sua adelfia... Assim, ela será de novo o pólo de atracção das prestações de uma nova geração de 'genros' que supriram junto dela a falta dos outros, quando estes forem promovidos a seniores... A mulher sénior subtrai a primeira criança nascida do casamento da sua 'filha' aos cuidados desta, e renova com a criança o investimento que efectuou outrora com a sua 'filha'. Ela beneficiará assim mais tarde, quando se tornar improdutivo, de serviços provenientes do lar desta 'neta', equivalente aos que goza agora parte do lar da sua 'filha... uma prepotência das mulheres seniores sobre o destino da progenitura das jovens 'mães' juniores, com o objectivo de preparar e garantir a assistência social e material na sua velhice... (pp. 79-81).

... As reservas assim acumuladas no pátio da mais velha das anciãs destinam-se a fazer face aos anos difíceis... A terra é transmitida entre e pelas mulheres: quando morre uma mulher, uma outra da adelfia substitui-a junto do viúvo. Toma o estatuto, o esposo e as terras da defunta, de quem 'herda' - isto é, de quem ela toma o lugar e a identidade -, um vivo por um morto (diz-se 'tomar o nome' do morto). As mulheres permanecem assim toda a sua vida no interior do território. Os homens só têm acesso à terra por intermédio das mulheres, enquanto esposas, no quadro do casamento... (pp. 82-83).

A condição masculina parece aqui particularmente desagradável: as mulheres dependem do trabalho dos homens, mas o dispositivo é tal que são estes que dependem delas para usufruir do seu próprio produto. Finalmente, embora o mesmo produto sirva para prover às necessidades das crianças, os homens não desfrutam do crédito de as ter alimentado, apenas as mulheres tiram disso partido, para reivindicar, em prejuízo dos homens, a autoridade sobre esta progenitura, nascida das suas uniões. Em virtude destas relações, liga-se, como vimos, a pertença das crianças ao grupo das mulheres, a relação adélfica (p. 90).

... a sociedade macua evoca uma espantosa dependência dos homens em relação às mulheres... E no entanto... os homens não possuem quase nenhum ascendente sobre as mulheres com quem casam, mas exercem a sua autoridade sobre as mulheres da sua própria adelfia, com as quais cresceram. A progenitura das esposas escapa-lhes, mas são senhores do destino das crianças das suas congéneres. O domínio feminino dos celeiros e do ciclo produtivo é claro e sem partilha, mas são os homens que ordenam e fazem os casamentos que iniciam e sancionam cada um dos momentos do dito ciclo... As mulheres administram este, os homens dispõem, com a dominação do casamento, do controlo das modalidades sociais da reprodução deste ciclo produtivo no tempo e, em virtude desta prerrogativa estratégica, exercem indirectamente sua autoridade sobre toda a sociedade. De onde lhes vem este poder? Que fazem com ele? (p. 107- 108).

FONTE Geffray, 2000.

Os biólogos geralmente distinguem dois tipos de estratégia de sobrevivência e reprodutiva entre os organismos vivos: 'r'¹³ e 'K'. Os seres humanos sobrevivem e reproduzem-se segundo uma estratégia-K, à semelhança de outros mamíferos de médio e grande porte e de outros seres vivos pequenos (e.g. pássaros). A estratégia-K é apropriada para ambientes relativamente estáveis, se bem que povoados por concorrentes, predadores e parasitas. Os seres vivos são de tamanho médio ou grande, crescem lentamente e adquirem maturidade tardia, dedicando enorme investimento (tempo e recursos em cuidados parentais) à prole. Por isso, a prole é relativamente pequena, comparada com a estratégia-r. O menor crescimento demográfico dos animais de maior porte pode estar ligado à sua menor vulnerabilidade às flutuações ambientais, e isto também está relacionado com o seu tamanho corporal (Livi-Bacci, 1992: 2-3).

No contexto da estratégia-K seguida pelos seres humanos, a maior ou menor quantidade de descendentes ou filhos pressupõe uma relatividade diferente do que acontece com a estratégia-r. Nas populações humanas, o número médio de filhos nascidos vivos que uma mulher pode ter na sua vida fértil (convencionalmente definida entre os 15 e os 49 anos), varia entre zero a 15 filhos.¹⁴ Este número máximo de filhos, em termos estatísticos, é explicado pelas limitações biológicas e sociais da procriação da mulher.¹⁵

¹³ A estratégia-r é praticada por insectos, peixes e certos mamíferos pequenos que vivem em ambientes muito instáveis, o que requer que aproveitem os períodos favoráveis (anual ou sazonal) para se reproduzirem rápida e abundantemente, apesar da probabilidade de sobrevivência da prole ser pequena. Num ambiente muito instável, os seres vivos são de tamanho pequeno, crescem rapidamente, têm uma maturidade precoce e dependem de grandes proles ou de elevado número de nascimentos – 'life is a lottery and it makes sense simply to buy many tickets' (May e Rubinstein, 'Reproductive Strategies', p.2 (Livi-Bacci, 1992: 3).

¹⁴ Os conceitos *fecundidade* e *fertilidade* são susceptíveis de certa confusão (e.g. Mariano e Paulo, 2009: 11), em grande parte porque em inglês eles têm sentido diametralmente oposto ao que é dado nas línguas portuguesa, francesa e espanhola. Assim, no francês: *fécondité*; no espanhol: *fecundidad*; e no português: *fecundidade* correspondem ao termo *fertility* em inglês. Os termos *fertilité*, *fertilidad* e *fertilidade* correspondem ao termo *fecundity* em inglês, significando o potencial ou capacidade fisiológica de produzir um nascido vivo, por parte de um homem, uma mulher ou um casal. Em outras palavras, *fertilidade* é a probabilidade de engravidar, ou a probabilidade de exposição à possibilidade de engravidar, a qual depende do padrão de saúde sexual e comportamentos preventivos da gravidez. A ausência de tal capacidade é denominada infertilidade ou esterilidade (Newell, 1988: 35; UN, 2010b: #621).

¹⁵ O tempo de gravidez (9 meses); o tempo perdido após o parto e antes de retomar a fertilidade (infertilidade pós-parto, cerca de 1,5 meses); o tempo de espera para a concepção (cerca de 7,5 meses); o tempo perdido por causas naturais intra-uterinas (cerca de 2 meses); a mortalidade e o tempo perdido por esterilidade decorrente naturalmente da idade, ou induzida por um estado patológico, dependendo de factores biológicos e da variabilidade de comportamentos sexuais. Tendo em conta os riscos atrás referidos, em média, a fertilidade máxima possível reduz de 35 nascimentos para cerca de 15 filhos, assumindo que a mulher comece a procriar na adolescência, entre os 14 e 15 anos de idade, até ao fim da vida reprodutiva, por volta dos 50 anos de idade (Frank, 2008: 2; Newell, 1988: 35).

Em conformidade com a estratégia-K, a vida não é uma lotaria - pelo menos no sentido da estratégia-r, em que a probabilidade de sobrevivência é muito reduzida e, por isso, a perpetuação da espécie depende de elevados níveis de procriação.¹⁶ Mas se a espécie humana ‘...revelou-se muitíssimo boa a resolver os problemas relevantes para a sua sobrevivência e reprodução...’ (Wilson, 2009: 43), algo adicional muito especial permitiu que se distinguisse das demais espécies que seguem a estratégia-K.

Apesar de as capacidades mentais de certos animais ultrapassarem em muito a dos seres humanos, no que se refere a tarefas específicas, ‘... nós somos especiais na flexibilidade da nossa inteligência. A nossa espécie consegue resolver problemas absolutamente novos de uma maneira que as outras espécies são incapazes’ (Wilson, 2009: 43).¹⁷ Mas não obstante esta capacidade, Wilson (2009: 220) questiona a representação habitual, auto-complacente, da singularidade humana, como se apenas os seres humanos fossem inteligentes e tivessem qualidades morais e estéticas. Segundo Wilson (2009: 220), a capacidade de pensamento simbólico dos humanos, bem como sua capacidade de transmitir socialmente informação aprendida - aquilo que se designa por cultura - e de cooperar, embora comparável à de organismos multicelulares e insectos sociais, ultrapassa muito a de outros vertebrados. Apesar disso, Wilson (2009: 220) considera errado descrever as capacidades especiais humanas como singulares, porque a evolução exige

¹⁶ Em geral, nenhuma população atinge o máximo da fertilidade natural, tal como também existe grande variabilidade individual entre as mulheres. Algumas mulheres, por várias razões, são inférteis. Noutros casos, têm muitos filhos, como acontece ainda em Moçambique. De acordo com o *Guinness Book of Records*, a mãe mais prolífica na história foi uma camponesa dos arredores de Moscovo, no século XVIII; teve 69 crianças oficialmente registadas, 67 das quais sobreviveram à infância. Entre 1725 e 1765, ela gerou 27 nascimentos múltiplos, incluindo 16 pares de gémeos, sete conjuntos de trigêmeos e quatro conjuntos de quadrigêmeos. O recorde mundial moderno, para partos múltiplos, pertence a Leontina Albina, de San Antonio, no Chile. Actualmente, nos seus sessentas, ela afirma ser mãe de 64 filhos, dos quais 55 estão registados com certidão de nascimento (Newell, 1988: 35; http://www.answerbag.com/q_view/576125).

¹⁷ ‘Tanto quanto sabemos, baseando-nos na informação de que actualmente dispomos, os nossos antepassados saíram de África (ou permaneceram lá, se o leitor for africano) há aproximadamente setenta mil anos e espalharam-se pelo planeta, chegando à Austrália há aproximadamente trinta mil anos. Podemos agradecer esta expansão à inteligência humana, pois ela exigiu a solução para diversos problemas a uma grande escala. Para onde quer que fôssemos, descobríamos como extrair comida do ambiente, até estarmos a comer tudo, desde sementes até baleias... Em cada população humana distinta, a lenta sabedoria da selecção natural seguia para onde a rápida sabedoria da inteligência humana a conduzia. Em civilizações que criavam gado, o leite tornou-se, pela primeira vez na história dos mamíferos, um recurso para os adultos... Na década de 1950, os programas americanos de ajuda ao estrangeiro enviaram leite em pó para todo o mundo, produzindo flatulência generalizada em regiões onde as pessoas não estão geneticamente adaptadas a digerir leite em adultos. Não admira que nos odeiem! ...’ (Wilson, 2009: 83).

uma continuidade de precursores com antepassados comum a outros primatas (Wilson, 2009: 202).¹⁸

De qualquer forma, a capacidade especial dos seres humanos é inquestionável, por diversas razões, nomeadamente a sua flexibilidade comportamental e capacidade de construir ambientes sociais que aumentam a probabilidade de sobrevivência das populações humanas. Tal capacidade materializa-se especificamente nos mecanismos de protecção social através dos quais as populações humanas mitigam e antecipam riscos de insegurança e ameaças à sobrevivência, primeiro de forma natural ou subconsciente, e mais recentemente por via do controlo racionalizado da sua reprodução. Um controlo baseado em métodos e tecnologias mais eficientes do que os métodos antigos, como o prolongamento do período de amamentação dos filhos para reduzir a fertilidade, o adiamento da idade de acasalamento; ou opções mais cruéis (na perspectiva moral contemporânea) como o aborto, o infanticídio e a venda ou abandono de crianças à sua sorte.

MORTALIDADE, FECUNDIDADE E ELEVADO NÚMERO DE NASCIMENTOS

Ao longo de milhares, para não dizer milhões, de anos, a sobrevivência das populações humanas foi determinada principalmente pelas condições climáticas e ambientais, as quais dependiam decisivamente das variações da precipitação, do potencial e deficiências do solo e, eventualmente, da melhoria dos meios técnicos rudimentares desenvolvidos na época paleolítica e neolítica, tais como a roda, a escrita, a cultura de tracção animal e sistemas de irrigação.

Podemos, por isso, tomar como hipótese, parafraseando Hugon (1999: 29), que ao longo do RDA a vulnerabilidade económica e técnica favoreceu uma grande coesão social das comunidades e uma hierarquia dos poderes baseada na idade. Mas diferentemente do que Hugon (1999: 29) sugere, o favorecimento da coesão social e hierarquia dos poderes baseada na idade prolongou-se, no caso de Moçambique, muito além do período pré-colonial. Tanto no período colonial como nas décadas posteriores à independência, os meios pouco desenvolvidos e as condições naturais hostis (insectos e parasitas, doenças endémicas, fragilidade dos solos, riscos climáticos, entre outros), apontados por Hugon (1999: 29) como característicos de economias pré-coloniais, persistiram e persistem em Moçambique, até ao presente, principalmente nas zonas rurais.

¹⁸ 'A evolução exige continuidade, pelo que as nossas capacidades devem ter tido precursores no antepassado comum que partilhamos com os outros grandes primatas vivos – chimpanzés, bonobos, gorilas e orangotangos – há apenas seis milhões de anos' (Wilson, 2009: 220).

A maioria da população rural moçambicana tem vivido em condições de subsistência precárias, geralmente dependente de meios técnicos típicos das sociedades agrícolas neolíticas, em que a roda, a escrita e a cultura de tracção animal permanecem marginais na actividade quotidiana rural.

O Gráfico 3 apresenta um retrato gráfico do espaço estratégico da sobrevivência e reprodução no último quinquénio do século XX (1995-2000), relacionando a fecundidade (medida pela TFT) e a mortalidade (medida pela taxa de mortalidade infanto-juvenil – mortalidade dos menores de cinco anos), com recurso aos dados estatísticos dos distritos e províncias de Moçambique e de 174 países do mundo (INE, 2005; UNDP, 2001).

No final do século XX, a mortalidade infanto-juvenil moçambicana era de 256 óbitos por mil nascidos vivos, a esperança de vida à nascença de 41,4 anos de idade e a taxa geral de fecundidade de 7,3 filhos (mediana 7 e moda 6,2 filhos) por mulher.¹⁹ Por seu turno, a nível mundial, a mortalidade infanto-juvenil rondava os 65,4 óbitos por mil nascimentos, a esperança de vida à nascença de 65,3 anos de idade e a fecundidade (TFT) uma média de 3,4 filhos (mediana 3 e moda 1,6 filhos) por mulher.

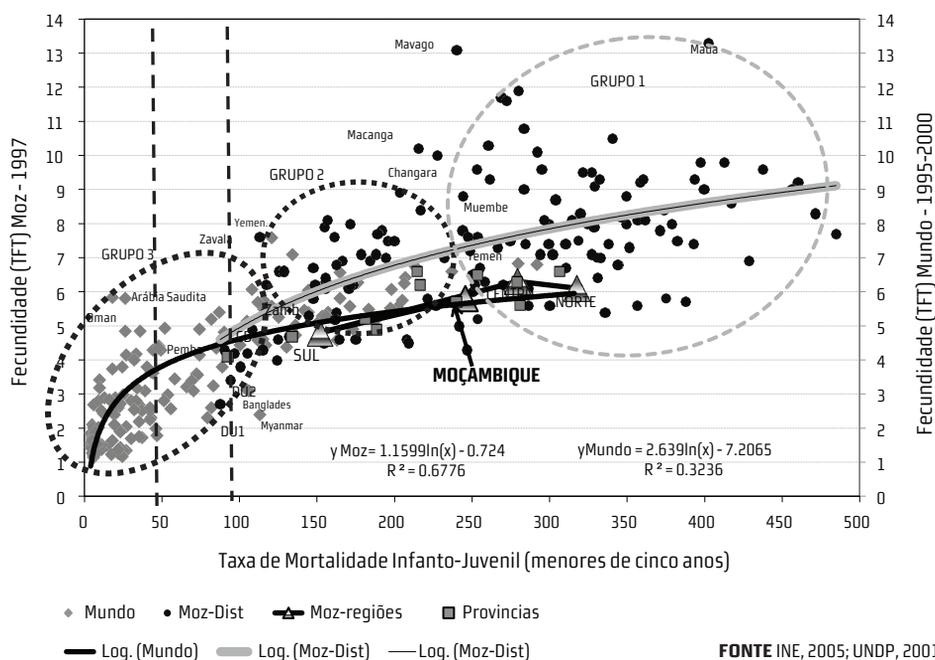
A dispersão da mortalidade infanto-juvenil, entre o mínimo e o máximo, tanto a nível mundial como em Moçambique, também era muito grande, com a diferença de que o mínimo a nível mundial foi de 4 óbitos por mil nascimentos, enquanto o mínimo moçambicano cifrou-se em 88 óbitos por mil nascimentos. O hiato entre os valores máximos mundiais da mortalidade infanto-juvenil e os de Moçambique foi de 361 óbitos por mil (desvio padrão 67) nascimentos, contra 485 óbitos por mil nascimentos (desvio padrão 93,6).

Existe um terceiro aspecto, talvez o mais importante, para o argumento deste trabalho, que revela sobre a íntima interdependência entre a reprodução e a mortalidade. O Gráfico 3 mostra uma forte correlação positiva entre a mortalidade infanto-juvenil e a fecundidade, a nível mundial ($R^2 = 0.677$); no interior de Moçambique, a correlação é também positiva ($R^2 = 0.323$), muito mais fraca do que a nível mundial.

¹⁹ Refira-se que o PNUD, no cálculo do índice de esperança de vida, estabelece como limite mínimo 25 anos e limite máximo 85 anos. Significa que, há dez anos, assumindo que as estimativas do INE representam a realidade, em certos distritos de Moçambique, a população apresentava um nível de esperança abaixo do próprio limite mínimo que internacionalmente se assume estar superado em todo o mundo. Será interessante verificar qual será a situação mais recente, a partir da análise detalhada dos dados do Censo de 2007 (INE, 2009).

Apesar de o Gráfico 3 correlacionar a fecundidade com a mortalidade infanto-juvenil, em vez da mortalidade infantil, o resultado é consistente com a conclusão encontrada na literatura recente, sobre a forte inter-dependência entre a mortalidade infantil e a fertilidade (Malmberg, 2008; Reher, 2004). Malmberg (2008: 18) chega a concluir que os países com taxas de mortalidade infantil acima de 100 óbitos por mil nascimentos apresentam taxas de fecundidade de seis ou mais filhos por mulher. No entanto, segundo ainda Malmberg, quando a mortalidade infantil baixa para menos de 100 óbitos por mil nascimentos, a TFT reduz para valores inferiores a seis filhos por mulher. E quando a redução da mortalidade infantil atinge os 50 óbitos por mil nascimentos, a TFT aproxima-se dos três filhos por mulher (Malmberg, 2008: 18).

GRÁFICO 3 MORTALIDADE INFANTO-JUVENIL E TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL (TFT), MOÇAMBIQUE E O MUNDO, 1995-2000



Em Moçambique, há dez anos atrás, somente alguns dos distritos urbanos da Cidade de Maputo apresentavam níveis de mortalidade infanto-juvenis inferiores a 100 óbitos por mil nascimentos: Distrito Urbano 1 (87,5; 2,7), Distrito Urbano 2 (94; 3,4), 4 (96,7; 4,2) e Distrito Urbano 5 (90,3; 4,3). Existia apenas uma dúzia

de distritos entre os 100 e 150 de mortalidade infanto-juvenil inferiores por mil nados-vivos.²⁰

A conclusão de Malmberg (2008: 18) é consistente com a tendência apresentada no Gráfico 3, mas convém clarificar que, por causa da falta de dados distritais sobre a mortalidade infantil, a variável usada no gráfico corresponde às taxas de mortalidade infanto-juvenil. De qualquer forma, dados provinciais mais recentes divulgados pelo INE (2009) continuam a corroborar com a conclusão de Malmberg, com a particularidade de se reportarem à situação de pouco mais de uma década atrás. Segundo o MICS 2008 (INE, 2009), as estimativas provinciais da mortalidade infantil apresentam níveis superiores a 100 óbitos por mil nascimentos a nível nacional (105,3‰) e nas zonas rurais (110,2‰), bem como nas províncias de Cabo Delgado (131,7‰), Nampula (104,9‰), Zambézia (147,1‰) e Tete (107,5‰). Somente em Maputo, Cidade (66,6‰) e Província (67,3‰), é que as taxas de mortalidade infantil são inferiores a 70‰, mas evidentemente bastante acima dos 50‰ (INE, 2009: Q2.3.2).

De acordo com as recentes projecções para 2007-2040 do INE (2010), se as condições de mortalidade infantil não superarem as actuais expectativas, só dentro de duas décadas é que a mortalidade infantil moçambicana ultrapassará o limiar dos 50‰. Recentemente, o INE divulgou suas projecções demográficas para o período 2007-2040, nas quais estima que a mortalidade infantil atinja os 50,7‰ em 2030 e 48,9‰ em 2031, enquanto a fecundidade poderá nessa altura situar-se nos 3,8 filhos por mulher.

As novas projecções do INE para a fecundidade futura tomam certamente em consideração o facto de, na década passada, a sua diminuição ter sido inferior à previsão nas projecções divulgadas em 1999. Em vez de uma redução da fecundidade para 5,3 filhos por mulher, projectada pelo INE (1999b: 84) para 2010, na sua mais recente actualização, o INE (2010a) corrige a estimativa da taxa de fecundidade para 5,6 filhos por mulher. Tendo em conta os dados do Censo 2007, avaliações sistemáticas como a que foi feita por Arnaldo (2007) sobre os determinantes próximos da fecundidade, necessitam de ser retomadas e actualizadas (Caixa 2).

²⁰ Distrito Urbano 3 (100,5‰), Cidade da Matola (105,3‰), Moamba (108,4‰), Zavala (113‰), Cidade de Inhambane (115,1‰), Marracuene (116,8‰), Cahora Bassa (117,4‰), Maxixe (124,4‰), Namaacha (124,7‰), Inharrime (125,5‰), Xai-Xai (128,7‰), Cidade de Xai-Xai (128,7‰), Boane (132‰), Magude (144,7‰), Cuamba (147,6‰), Cidade de Lichinga (147,7‰) e Mossurize (148,8‰).

CAIXA 2 O ALTO PRESTÍGIO SOCIAL QUE AS MULHERES COM MUITOS FILHOS GOZAM...

Acredita-se que o baixo estatuto social da mulher na África Sub-Saariana também promove níveis elevados de fecundidade... A dependência económica das mulheres nos homens, que caracteriza a estrutura familiar patriarcal da maior parte da África Sub-Saariana, resulta em níveis de fecundidade desejadas relativamente elevados de modo a minimizar os riscos na velhice (Cain, 1993; Mason, 1993; Abadian 1996). Contudo, mesmo quando os desejos de fecundidade das mulheres são baixos, estes níveis podem não ser facilmente atingidos, pois as mulheres têm um poder de tomada de decisão limitado. Nas estruturas familiares africanas, as mulheres não têm autoridade na tomada de decisões sobre o tamanho da família e de praticar ou não o planeamento familiar. A prática do Lobolo é vista como um meio que confere ao esposo e seus familiares o direito de decidir sobre a prática do planeamento familiar (Boserup, 1985; Caldwell e Caldwell, 1987; Frank e McNicoll, 1987; Caldwell et al., 1992). Em adição ao seu mínimo envolvimento na tomada de decisões sobre o número de filhos a ter, as mulheres em África temem a esterilidade: ter filhos de um modo regular e muitos, reforça o prestígio da mulher e assegura respeito, enquanto que, em contraste, a esterilidade ou um menor número de filhos sujeita a mulher ao ridículo, sofrimento e consequências sociais negativas (vide Capítulo 7). (Arnaldo, 2007: 23).

A investigação sobre os diferenciais da fecundidade tem observado, sistematicamente, que as mulheres que vivem em áreas urbanas têm [mais] baixos níveis de fecundidade do que a sua contraparte rural... Esta diferença nos níveis de fecundidade pode reflectir diferentes estatutos socio-económicos entre as mulheres urbanas e rurais. As mulheres urbanas têm uma melhor escolarização e estão mais susceptíveis de participar no mercado de trabalho formal, casar mais tarde, e possuir melhor conhecimento sobre e acesso a contraceptivos modernos do que as mulheres rurais (Cohen, 1993; Shapiro e Tambashe, 2001). Por outro lado, devido ao facto dos custos de procriação serem elevados em áreas urbanas do que em rurais, onde as crianças ajudam nas actividades domésticas e agrícolas, as mulheres de áreas urbanas estão mais susceptíveis de apreciarem as vantagens de terem uma família pequena (Cohen, 1993; Jolly e Gribble, 1993). Níveis elevados de fecundidade em áreas urbanas podem também estar associados, parcialmente, à residência rural per se, pois a vida está associada a muitos filhos e normas que tendem a favorecer a família alargada (United Nations, 1987:188) (p. 131)

Como se esperava, as TFTs estimadas (Tabela 4.7) são [mais] baixas em áreas urbanas do que em rurais. A nível nacional, a diferença é de 1.7 filhos por mulher, reflectindo uma TFT de 6.3 comparada com 4.6 para áreas urbanas. As diferenças entre as áreas urbanas e rurais são grandes na região Centro (1.9) do que as regiões Norte (1.2) ou Sul (1.4). Em termos relativos, a fecundidade urbana é de 28, 18 e 25% mais baixa do que a fecundidade rural nas regiões Centro, Norte e Sul, respectivamente. Em sete das dez províncias, a diferença urbano-rural na TFT excede um filho por mulher, e aproximando-se a dois em Sofala. Não existe quase nenhuma diferença entre a TFT urbana e rural em Manica, onde a TFT urbana é de apenas 0.2 filhas menos do que a rural. Na verdade, Chimoio (em Manica) é a capital provincial com a mais elevada TFT (6.2), 2.1 filhos por mulher mais alto do que a média nacional. Fazendo uso de métodos quantitativos e qualitativos, Martinho (2000) sugere que as razões por detrás da elevada fecundidade na Cidade de Chimoio são, talvez, o alto prestígio social que as mulheres com muitos filhos gozam e a ausência de motivação para adoptar métodos de contracepção modernos. Mais ainda, Manica, tanto quanto Niassa, Nampula e Tete, todas com TFTs de 5.0 ou mais, estão entre as províncias menos desenvolvidas do país (Ministério do Plano e Finanças, 2000) (p. 131).

FONTE Arnaldo, 2007.

A QUESTÃO DA EFICÁCIA E DA EFICIÊNCIA DA ESTRATÉGIA DE TER MUITOS FILHOS

Para melhor se compreenderem as oportunidades e os constrangimentos que afectam a incipiente transição demográfica moçambicana, será necessário ir além das descrições dos processos demográficos e do conhecimento das tendências passadas e possibilidades futuras.

A teoria demográfica e outras ciências sociais possuem uma extensa literatura sobre a transição da mortalidade e da fecundidade em íntima ligação com os mecanismos adaptativos e possíveis causas explicativas das mudanças. Aprofundar este assunto requereria igual ou maior espaço do que o que já foi ocupado por este texto, mas pelo menos é possível referir alguns dos principais factores determinantes que permitam responder às questões enunciadas no início deste capítulo. Para além dos factores biológicos já referidos (os que afectam os intervalos entre nascimentos), existem factores socioeconómicos que afectam o número de nascimentos e a proporção do período reprodutivo dedicado aos cuidados parentais dos filhos: idade do casamento, formas de casamento e outros mecanismos tradicionais de regulação da criação e desenvolvimento das crianças. Em última análise, os factores biológicos e socioeconómicos determinam a eficácia e a eficiência da reprodução humana, as quais, por sua vez, moldam, incentivam ou condicionam as formas e o desempenho da PSD.

Se entendermos a eficácia da estratégia de reprodução como a capacidade de a população alcançar a sua principal finalidade - isto é, a sobrevivência -, a descrição anterior sobre a enorme variabilidade da fecundidade moçambicana não deixa qualquer dúvida. A população moçambicana é uma das populações do mundo que tem alcançado, com sucesso, a sua estratégia de sobrevivência. Nesta perspectiva, a maximização da procriação com vista a compensar e superar minimamente o nível de mortalidade é uma estratégia eficaz.

Tal estratégia será também eficiente? Eficiente, no sentido da capacidade da população de alcançar a sua finalidade de forma competente, com o menor desperdício possível. Em outras palavras, o desempenho eficiente da reprodução é em função da forma como a população combina a componente ligada à eficácia (o número de filhos necessários para que a sobrevivência seja garantida) com a componente ligada à eficiência (a maneira ou o tipo de investimento no cuidado parental).

UMA ESTRATÉGIA REPRODUTIVA EFICAZ, MAS INEFICIENTE

A implicação analítica da anterior distinção, entre eficácia e eficiência, deve começar a ficar evidente. Primeiro, o sucesso da estratégia de uma população, em termos de crescimento, depende da íntima inter-dependência entre sobrevivência e reprodução. Neste sentido, o número que importa considerar, quando se lida com o número de crianças ou de filhos nascidos de mulheres, não é o número total de filhos que nascem mas o número de filhos que efectivamente sobrevivem até à ida-

de reprodutiva. Ou seja, em termos de capacidade reprodutiva efectiva, o nível de fecundidade da população necessita de ser considerada em ligação com o nível e comportamento da mortalidade ao longo do período de vida reprodutiva da mulher.

Aproveitando o exemplo ilustrativo de Livi-Bacci (1992: 18-20), com uma esperança de vida à nascença igual a 20 anos, uma geração apenas vive 29,2% da vida fecunda potencial, devido à dizimação causada pela alta taxa de mortalidade. Esta proporção aumenta gradualmente com o aumento da esperança de vida: para 70,8% e 98,2%, quando a esperança de vida à nascença é igual a 50 e 80 anos, respectivamente. Assumindo que a mulher tem uma média de seis filhos, abstraindo da mortalidade, quando apenas 30% do espaço reprodutivo é usado ($e_0 = 20$), o número de filhos nascidos por mulher é $6 \times 0,3 = 1,8$. Quando 70% do espaço estratégico é usado e a $e_0 = 50$ anos, o número de filhos nascidos é $6 \times 0,7 = 4,2$; quando $e_0 = 80$ anos e 98% do espaço estratégico é usado, o número de filhos nascidos é $6 \times 0,98 = 5,88$. Como cada criança é gerada pela união de dois indivíduos (mulher e homem), em termos hipotéticos, cada casal salda a sua dívida demográfica se o número obtido rondar o nível de dois filhos. Um número acima de dois implica crescimento; se atingir os quatro, a população duplica em apenas uma geração (cerca de 30 anos) e a taxa média anual de crescimento será de 2,3%.

QUAL O NÍVEL DE DESPERDÍCIO DEMOGRÁFICO DOS MOÇAMBICANOS?

Aplicando o exemplo anterior ao caso particular da população moçambicana, não será difícil inferir que a explosão demográfica provocada pela transição demográfica acabou por permitir o quanto o RDA logrou alcançar com sucesso (ou eficácia) a sua estratégia de sobrevivência, mas de forma extremamente ineficiente. A ineficiência reside no facto de a população alcançar a sua finalidade estratégica à custa de um elevado desperdício demográfico. Desperdício porque, à semelhança do que acontecia no RDA, também no decurso da transição demográfica a mulher continua a ter uma média de seis filhos, supostamente para garantir a substituição pela geração seguinte.

Acontece que o “nível de reposição”, ou seja, a taxa de fecundidade necessária para a população se manter constante a longo prazo, é de 2,1 filhos por mulher. Em termos mais comuns, cada mulher apenas precisaria de ter uma filha para se substituir. Se não existisse mortalidade na população feminina, até ao fim da idade fértil (geralmente considerada o período 15- 49 anos, embora existam excepções), o nível de substituição de TFT seria muito próximo de 2,1 filhos (o ligeiro exce-

dente acima de dois filhos corresponde à compensação do excesso de rapazes em relação às raparigas à nascença, nas populações humanas).

Na prática, o nível de substituição é afectado pela mortalidade, especialmente a mortalidade infantil.²¹ Considerando que a mulher moçambicana tem actualmente uma média de 5,7 filhos, sem tomar em consideração o efeito da mortalidade, com uma esperança de vida à nascença ($e_0 = 47,3$ anos), por causa da mortalidade, cada geração vive apenas 69% da sua vida fértil potencial. Como se disse anteriormente, o sucesso reprodutivo da população depende do número de filhos que realmente sobrevivem até à idade reprodutiva. Neste caso, o número de filhos necessários para garantir a reposição é $5,7 \times 0,69 = 3,9$ filhos.

Significa que, nas actuais condições de mortalidade em Moçambique, a ineficiência reprodutiva da população moçambicana ronda os dois filhos por mulher; ou seja, um desperdício demográfico duas vezes acima do nível de reposição necessário para cada geração moçambicana assegurar a sua substituição pela geração seguinte.

NASCIMENTOS E SOBREVIVENTES: QUANDO É QUE AS FAMÍLIAS SE TORNARAM GRANDES?

As famílias grandes representam uma característica mais recente do que é geralmente percebido pelo senso comum; um produto da transição demográfica, em vez dos tempos remotos do RDA. Esta percepção do senso comum tem sido apoiada por certos especialistas em estudos da população, incluindo investigadores notáveis como Caldwell (1976, 1982) e Lestahaegue (1980, 1989), bem como críticos da teoria da transição demográfica (Bandeira, 1996; Campbell, 2007: 242-243).

Na verdade, a ideia das famílias grandes no passado remoto tornou-se uma peça importante na justificação da transição demográfica do RDA para o RDM. Segundo Reher (2004: 25), o entendimento geral sobre a mudança da fecundidade e a transição demográfica sustenta-se geralmente na seguinte descrição. Antes da transição, as pessoas preferiam grandes famílias, provavelmente por perceberem a utilidade das crianças, quer para a segurança social dos idosos na fase avançada da vida, quer por razões culturais diversas. A introdução de elementos modernizados na sociedade motivou os pais a desejarem famílias menores. Assim, do ponto de vista da mudança idealizada, o início da transição da fecundidade passou a ser considerado como um capítulo crucial no triunfo da emancipação humana, da racionalização e modernização, do individualismo e da ocidentalização.

²¹ Arnaldo e Muanamoha (2010:11) concluem que o nível de fecundidade moçambicana é o triplo do que seria necessário para garantir a reposição das gerações, mas este valor abstrai-se do efeito da mortalidade.

Ainda que seja uma interpretação atractiva, como refere Reher (2004: 25), ela resulta de uma realidade relativamente recente e contemporânea, em vez de um passado distante. 'As famílias nunca foram grandes antes da transição demográfica... A taxas relativamente baixas prevaletentes na maior parte do mundo, antes da transição demográfica, são a melhor prova de que as famílias tendiam a ser pequenas, em vez de grandes (Wilson e Airey, 1999; Reher, 2004: 25).

Considerando que, do ponto de vista da reprodução, o indicador realmente importante não é o número de crianças que nasceram vivas (medido pela TFT), mas o número de crianças que sobrevivem até à idade reprodutiva, é sabido que este último nunca foi elevado, excepto no período próximo ou durante a transição demográfica. E se assim é, como refere Reher (2004: 25), tanto o controlo da mortalidade como o subsequente controlo da fecundidade assume um significado totalmente diferente do que aconteceria se as famílias grandes tivessem existido há muito mais tempo. Significa que o controlo da fecundidade pode ser visto como uma solução para se manter o tamanho da família, em vez de se procurar diminuí-lo.

Esta questão é de primordial importância para Moçambique, na actual fase da transição demográfica moçambicana. Certos grupos populacionais, talvez ainda poucos, procuram reduzir o tamanho dos agregados familiares às novas condições da sua vida, mas outros procuram encontrar solução para os efeitos de *deficit* em vez de excesso de nascimentos. Geffray, na sua descrição dos desequilíbrios da estrutura demográfica dos Macuas, no Norte Moçambique, em meados do século XX, mostrou como o *deficit* de nascimentos de raparigas pode perturbar a estabilidade da passagem das gerações:

O deficit de nascimentos femininos tem em primeiro lugar como consequência, na primeira passagem das gerações, um pequeno número de raparigas para casar, reduzindo por isso o efectivo dos homens jovens incorporados pelo casamento: há poucos casais juniores na casa. A ascensão de uma sororia júnior incapaz de se reproduzir provoca, a partir da geração seguinte, o aparecimento de um efectivo de seniores e de anciãos supranumerários, relativamente ao de uma geração socialmente produtiva de juniores. A pirâmide de idades do grupo reduz-se ou inverte-se a partir da base (Geffray, 2000: 110-111).

Ceccato (2000), na sua avaliação do impacto da modernização na fecundidade em Moçambique, analisa as variações da fecundidade a nível regional e de grupos étnicos e sociais, identificando alguns tipos de casais típicos correspondentes aos principais estágios da transição demográfica clássica: tradicional (em transição) e moderno (Caixa 3).

CAIXA 3 TRÊS CASAIS TÍPICOS MOÇAMBICANOS: TRADICIONAL, EM TRANSIÇÃO E MODERNO

Em todas as províncias moçambicanas, a demanda [por crianças] é em média superior à oferta. O país tem uma das maiores demandas de crianças no mundo, mas também uma dos maiores ofertas, para além da elevada mortalidade infantil e juvenil. Em muitas províncias, os custos de controlo da fecundidade ainda são elevados. Os que deliberadamente usam anticonceptivos são os que já têm muitos filhos (pp. 21-22).

...vamos apresentar três casais que, hipoteticamente, podem exemplificar o comportamento típico da fecundidade em Moçambique. Os casais representam também três fases do comportamento da fecundidade: tradicional, em transição e moderno. As histórias dessas famílias são definidas pela interacção entre oferta e demanda de crianças e os custos de regulação da fecundidade... (p. 22).

Casal tradicional O casal tradicional pertence ao grupo étnico Emakua e vive na zona rural de Nampula, uma das províncias do norte. Vivendo num ambiente agrícola, o casal deseja ter o maior número de filhos; para eles, quanto maior for o número de crianças, maior será a força de trabalho para a agricultura e sua subsistência ficará garantida a longo prazo... Não tem acesso a água potável, nem a TV ou rádio. Duas filhas já morreram de cólera, razão pela qual desejam ter mais filhos. O número total de crianças depende de uma fecundidade sem controlo, simbolizada pela frase “depende de Deus”; oito, é o número de filhos que desejam ter... (p. 23) (sublinhado nosso).

Casal em transição O casal em transição pertence aos grupos étnicos Xitswa e Xitsonga e vive na capital da província de Inhambane, depois de ter mudado do interior, há alguns anos atrás. Apesar de saudável, é analfabeto e tem um padrão de vida instável porque a sobrevivência da família depende de empregos temporários do homem conseguidos noutras províncias moçambicanas. O estilo de vida urbano reduziu ligeiramente o desejo do casal quanto ao número de filhos; os custos com as crianças tornaram-se maiores devido à escola. Além disso, suas crianças estão todas vacinadas e a sua mortalidade é menor do que a dos seus primos rurais. Quando o casal está esperando seu quinto filho, discute sobre a estranha e pouco tradicional noção de limitar o tamanho da família. No entanto, acaba por não ir à clínica; ainda vê com desconforto o recurso a métodos anticonceptivos (por exemplo, abstinência ou preservativos), para além dos custos reais, em tempo e dinheiro, de certas técnicas (por exemplo, aborto ou esterilização). É só quando está à espera do seu sexto filho que decide limitar o tamanho da sua família. Obtém um método moderno anticonceptivo na clínica de saúde local (p. 23)

Casal moderno O casal moderno, dos grupos étnicos Xitsonga e Português, sempre viveu na Cidade de Maputo. Um dos parceiros tem o ensino médio e pelo menos o homem tem emprego permanente em tempo inteiro. Assumindo estilos de vida urbana, desde o início da união, o casal sente-se motivado para controlar o tamanho da família, já que ter filhos indesejados implicaria custos adicionais. Decidiu não ter mais de três filhos, uma vez que os custos de uma quarta criança poderiam comprometer o investimento direccionado para a “qualidade da educação” dos três primeiros filhos. A perspectiva de crianças não desejadas motivou-o a escolher a contracepção moderna, a qual é relativamente barata na Cidade de Maputo, onde comparativamente às áreas rurais é fácil de obter informação e contraceptivos. Os contraceptivos, neste caso, são utilizados não só como meio para conseguir o número de filhos desejado, mas para definir também quando é que as crianças devem nascer (p. 23)

FONTE Ceccato, 2000

O debate sobre a idealização da família grande, principalmente o mito de que elas são mais antigas do que aquilo que as próprias condições demográficas teriam permitido, merece ser testado e confrontado para o caso da realidade moçambicana, de uma maneira mais sistemática e detalhada do que é possível neste trabalho. Na verdade, será preciso visitar-se a literatura antropológica, histórica, demográfica e sociológica com o propósito específico de avaliar a relevância do

referido questionamento para tornar mais visível o conteúdo e tipos de famílias herdadas do RDA e em processo de desenvolvimento no período da transição demográfica moçambicana incipiente em curso actualmente.

DO DESPÉRDÍCIO DEMOGRÁFICO À REPRODUÇÃO EFICIENTE

À semelhança do que acontecia no RDA também no actual período de transição demográfica incipiente, observa-se um verdadeiro paradoxo reprodutivo, ao qual Livi-Bacci (1992: 100-101) chamou 'desordem' - a elevada probabilidade de a maioria das crianças morrer antes dos seus pais e avós; ou mesmo, morrerem antes de atingirem a idade reprodutiva e poderem saldar a sua dívida por terem nascido, contribuindo para a sua reposição gerando os seus próprios descendentes.

O PARADOXO DOS FILHOS MORREREM ANTES DOS PAIS E AVÓS

Para além do drama que o falecimento de uma criança representa para os seus progenitores, do ponto de vista da reprodução da espécie, a elevada mortalidade infantil significa que a maioria das crianças morre antes de saldar a sua dívida demográfica para com a sua espécie. Em termos reprodutivos, saldar a dívida demográfica individual significa repor e garantir que uma geração seja substituída por novos descendentes. Isto acontece graças ao investimento e cuidados dos pais, mas também à capacidade individual de crescerem e viverem até à idade reprodutiva e gerarem seus descendentes.

Na actual situação de transição demográfica incipiente, se os esforços visando melhorar a esperança de vida à nascença tiverem sucesso, sem que igual esforço seja canalizado para a redução sustentável da fecundidade, crescerá o risco de o desperdício demográfico aumentar. Por exemplo, se até ao fim da corrente década a TFT baixar para cinco filhos, a esperança aumentar para $e_0 = 60$ e o espaço estratégico em uso aumentar para 88%, o número de filhos sobreviventes rondará os $5 \times 0,88 = 4,4$.

AINDA PRECISARÁ DE MIM, AINDA ME ALIMENTARÁ

Uma das obras mais famosas na ciência demográfica é o livro de Malthus, *Ensaio sobre o Princípio da População*, publicado pela primeira vez em 1798, sob anonimato. Uma fama que ultrapassou o domínio da demografia ao inspirar, ao longo dos dois séculos passados, imensas reflexões intelectuais, tanto inovadoras e criativas como críticas e controversas. Uma das inspirações mais famosas e frutíferas foi pro-

vavelmente a que o próprio Darwin reconheceu, na famosa referência à influência que o livro de Malthus teve na formulação da sua teoria da selecção natural.²²

Mas a principal razão da grande controvérsia que o livro de Malthus provocou, desde a sua primeira aparição pública, parece ter pouco que ver com os dois importantes postulados que enunciou: 1) Que o alimento é necessário para a existência do homem; 2) Que a paixão entre os sexos é necessária e permanecerá aproximada do seu actual estágio (Malthus, 1986: 7). Segundo Nazareth (2004: 26), o livro provocou indignação devido a uma das suas teses: ‘a assistência aos pobres não serve senão para os multiplicar sem os consolar.’ Um simples parágrafo, segundo Nazareth (2004: 27), terá desencadeado um grande repúdio, num mundo onde emergiam os ideais da igualdade, do socialismo e da solidariedade entre as classes oprimidas. ‘A controvérsia que o *parágrafo do banquete* gerou nos salões elegantes da época, foi de tal forma marcante que os aspectos mais interessantes da sua ‘obra’ passaram para segundo plano (Nazareth, 2004: 27; Bandeira, 1996: 9-10).

Voltando ao Gráfico 3, seria interessante investigar quais foram as variações da fecundidade nos distritos moçambicanos na última década. Como mostra o gráfico 3, no final do século XX, diversos distritos rurais encontravam-se ainda num estágio pré-transicional, tanto em relação à fecundidade como à mortalidade. Isto é ilustrado pelos valores da mortalidade e da fecundidade em Maua (402,4; 13,3); Nipepe (484,8; 7,7); Namarroi (471; 8,3 filhos); Zumbo (280; 12); Monapo (456,4; 9); Namapa-Erati (460,3; 9,2). Comparando estes distritos nortenhos de Moçambique com os distritos urbanos da Cidade Maputo (DU1 = 2,7 filhos; DU2 = 3,4 filhos; DU3 = 3,8 filhos), parece não haver dúvidas quanto à constatação de Arnaldo (2003, 2007: 308-311). Isto é, somente na região Sul, ou melhor ainda, em Maputo Cidade e Província, existem evidências claras de redução sustentável da fecundidade.

Recentemente, têm surgido indagações e reflexões na literatura internacional, em torno da problemática do envelhecimento populacional e da relação entre idade e produtividade: “Will you still need me, will you still feed me?” (Kinsella e He, 2009), “Will you still need me?... when I’m 64? (van Ours, 2009). No entanto, em países como Moçambique, onde o problema demográfico ainda continua a ser a passagem da infância para a juventude e maturidade da população, questões similares são também cada vez mais justificadas. Mas em vez do envelhecimento po-

²² Thomas Malthus (1766-1834). <http://www.ucmp.berkeley.edu/history/malthus.html>.

pulacional, a razão principal em Moçambique é a incipiente transição demográfica, enquanto a população cresce rapidamente e o desperdício demográfico aumenta.

À primeira vista, este panorama demográfico moçambicano pouco, ou nada, tem a ver com o livro de Malthus, escrito há mais de dois séculos. Porém, numa segunda reflexão, informada pelo contexto demográfico em que o famoso *Ensaio sobre a População* foi escrito, percebe-se o sentido da associação entre as duas realidades tão distantes uma da outra. Malthus escreveu o seu livro na viragem para o século XIX, quando a Inglaterra entrava na fase de rápido crescimento populacional, ou ‘explosão demográfica’ e grande abundância de crianças. Uma fase caracterizada também por elevada pobreza e indigência, bem como por forte dependência da exploração de recursos naturais.

Sem pretender justificar o grande pessimismo expresso por Malthus, na sua análise do crescimento populacional, como observaram Malmberg e Sommestad (2000: 8), tal pessimismo poderá ter sido motivado pelo contexto demográfico complicado em que vivia. Além disso, Bandeira (1996: 11) também poderá estar certo, ao afirmar que Malthus terá sido motivado pelo desejo de encontrar respostas apaziguadoras do sentimento de difusa insegurança de algumas classes sociais perante as novas classes *perigosas* e o fervilhar das mudanças sociais no início da revolução industrial.

O que parece mais improvável é que o escândalo provocado pelo *Ensaio sobre a População* tenha sido, como parece dar a entender Nazareth (2004: 26-27), porque o mundo em que Malthus vivia estaria a ser crescentemente influenciado pelos ideais da igualdade, do socialismo e da solidariedade entre as classes oprimidas. Ou, então, porque fosse prática comum dos frequentadores dos salões elegantes da época debater questões intelectuais originais como as consequências do crescimento demográfico.

Ironicamente, dois séculos após a indignação causada por Malthus, a elevada taxa de crescimento populacional em países como Moçambique tem motivado sentimentos e iniciativas internacionais, mais ou menos generosos e caritativos, mas certamente mais abrangentes do que os socialistas do início do século XIX terão manifestado. De qualquer forma, o amplo movimento de assistência social da comunidade doadora internacional não tem sido suficientemente efectivo para se poder concluir que a seguinte afirmação de Malthus, no chamado ‘parágrafo do banquete’ tenha perdido actualidade: ‘Existem pessoas azaradas que na grande lotaria da vida tiraram o bilhete em branco.’ (Malthus, 1959: 37). Entre tais pessoas

figuram actualmente o crescente número de crianças abandonadas pelos pais, ou entregues ao tráfico de pessoas; os anciãos que não encontram lugar nos escassos lares de idosos criados por organismos públicos e privados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS DE PESQUISA

Ao elaborar o presente trabalho em torno da ideia destacada no título “Ter muitos filhos, principal forma de protecção em Moçambique” e do conceito de protecção social demográfica (PSD), procurou-se abordar as relações e práticas sociais que, por via de uma multiplicidade de componentes demográficos, assegura a renovação da descendência como segurança humana digna, dependendo das condições de desenvolvimento em que vivem as populações.

Neste trabalho, o modelo teórico e empírico da transição demográfica permitiu enquadrar a interpretação dos escassos dados disponíveis sobre os componentes de mudança demográfica em Moçambique, numa perspectiva de longa duração e relevância específica para os modos de protecção social, tanto em relação ao passado como às perspectivas futuras.

Se a PSD for entendida como o modo de protecção social, que no RDA e em algumas das fases de transição demográfica tem permitido o sucesso da estratégia de sobrevivência e reprodução humana, torna-se indispensável repensar as abordagens e as políticas sobre protecção social moçambicana. Os dois primeiros capítulos deste texto destacaram a natureza e estágio da transição demográfica moçambicana. Apesar de ser uma transição incipiente, lenta e tardia, a ruptura com o RDA é um facto comprovado por vários indicadores demográficos, com destaque para a mortalidade, mudanças nas formas de organização matrimonial, processos de migração e urbanização, a edificação de um Estado moderno desde a última década do Século XIX, a diversificação dos universos económicos e formas de actividade produtiva e a expansão das relações internacionais de intercâmbio cultural e tecnológico.

Contrariamente ao que escreveu Ceccato (2000: 22) na sua avaliação do impacto da modernização sobre a fecundidade moçambicana, a dificuldade de se prever o futuro da transição demográfica moçambicana não tem a ver com ‘... *se* e *quando* a transição demográfica acontecerá em Moçambique’ (sublinhado nos-

so). A própria tipologia de casais, elaborada por Ceccato (2000: 23), mostra que a transição demográfica está em curso, mas em fases diferentes, dependendo do segmento populacional considerado (Caixa 3). Presentemente, o que é difícil de prever é quando entrará Moçambique na terceira fase da transição demográfica; mas não existem razões para duvidar de que a relativa estagnação da fecundidade e da urbanização, como se verificou na última década, persista por muito mais tempo.

SOBRE A UTILIDADE DO CONCEITO DE PSD NOS PADRÕES DEMOGRÁFICOS

Ao expor a ligeireza e superficialidade das actuais estratégias políticas e acções públicas para a protecção social moçambicana, o presente artigo mostra como os sistemas convencionais moçambicanos se encontram profundamente alienados do tecido de relações socialmente relevantes para a vida dos moçambicanos. Espera-se que os fazedores de políticas despertem para a importância deste assunto; se não forem todos, pelo menos alguns dos mais influentes na opinião pública e menos apegados ao *pensamento desejoso* ou *wishful thinking* moçambicano, o qual é debatido extensivamente por Francisco *et al.* (2011).

Se acharem exagerada a afirmação de que os sistemas de protecção social convencionais se encontram profundamente alienados da realidade (demográfica, social, económica e cultural) moçambicana, sugere-se então que teste a sua percepção com o seguinte exercício simples. Após a leitura deste artigo, procure ler ou, para quem já leu, procure reler os documentos jurídicos sobre protecção social, recentemente aprovados pelo Governo Moçambicano, tais como: a Lei 4/2007 (Quadro Legal da Protecção Social) e os Decretos 53/2007 (Regulamento da Segurança Social Obrigatória) e 85/2009 (Regulamento de Segurança Social Básica).

Para além das retóricas e abstractas declarações em reconhecimento dos direitos dos cidadãos à protecção social, e da repetição dos princípios Gerais (universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização), importados e copiados de textos usados em economias avançadas (e.g. Portugal, Brasil), e que em Moçambique não passam do papel, o que se poderá encontrar em tais documentos jurídicos, sobre os padrões de protecção social nas diferentes regiões do País? Se o legislador não mencionasse o país a que se reporta o documento, seria difícil adivinhar tratar-se de Moçambique, porque o texto ignora por completo as práticas de protecção social prevaletentes em Moçambique.

Obviamente, tanto o legislador, os líderes políticos e governantes nacionais, como os investigadores e profissionais das agências internacionais sabem da exis-

tência da grande diversidade cultural e étnica decorrente, directa ou indirectamente, da sociedade rural e da economia rural de subsistência. Por que razão textos jurídicos fundamentais e programas estratégicos de organizações internacionais como por exemplo a UNICEF (Hodges e Pellerano, 2010; ver também Ellis *et al.*, 2009; Feliciano *et al.*, 2008; Quive, 2007), assumem que os modos de protecção social mais relevantes na vida quotidiana das populações não merecem ser mencionados? Se não é ignorância ou desprezo pela realidade do País, será que é um reconhecimento implícito que as práticas e mecanismos prevaletentes são irrelevantes para os modelos modernos de protecção social?

Foi na busca de respostas às questões anteriores que se tomou consciência de que o recurso a modelos, abordagens e conceitos de protecção social, sem os submeter a uma reflexão crítica e criteriosa, tem-se convertido num dos principais obstáculos à formulação de análises e políticas mais adequadas para a realidade moçambicana. O próprio termo 'protecção social' passou a ser usado com carácter meramente descritivo e anódino, tornando-se vazio de conteúdo operacional e útil para a análise e formulação de políticas públicas. Por isso, no decurso das pesquisas a que este trabalho pertence, optou-se por distinguir duas realidades e qualificá-las em torno de categorias separadas.

A expressão 'protecção social financeira' (PSF) é empregue para designar o conjunto de relações e mecanismos que se associam a instituições predominantemente financeiras, formais ou informais, típicas de sociedades configuradoras do RDM e de instituições políticas e económicas, de modos de reprodução e produção crescentemente eficazes e eficientes. A denominação 'protecção social demográfica' (PSD) permite dar visibilidade ao conjunto de relações e mecanismos configuradores do RDA e de instituições baseadas em laços de parentesco, redes familiares, de vizinhança e comunitárias, de inter-ajuda, predominantemente não mercantis.

Se o conteúdo representado pela categoria PSD fosse tomado em consideração (mesmo se o termo PSD não existisse), no processo de preparação dos documentos jurídicos e programas acima referidos, certamente as várias formas de direito sucessório e de protecção dos cônjuges e filhos menores, associados à estratégia de ter muito filhos, não teriam sido ignorados; nem os sistemas de herança de bens, poderes sociais e estatuto na família e relações de parentesco, decorrentes do direito consuetudinário prevaletente nas diferentes regiões, seriam tratados como irrelevantes nos documentos jurídicos fundamentais e programas visando reduzir diferentes formas de vulnerabilidade.

A opção comum, de remeter o conteúdo da PSD para categorias como ‘informal’ ou ‘sociedade-providência’, é uma solução limitada e insuficiente. Tanto o domínio da informalidade como a chamada sociedade-providência são geralmente descritas como um conjunto de sobrevivência de raiz rural e pré-modernas, destinadas a desaparecer à medida que os sistemas formais modernos, públicos e privados se expandir (Nunes, 1995: 6). Na prática, o que está a acontecer é precisamente o oposto. A informalidade é cada vez mais extensa e forte, levando os fazedores de políticas a remeter para o sector sociedade-providência e para o sector informal a responsabilidade que o Estado e parceiros internacionais deveriam assumir.

TER MUITOS FILHOS TORNOU-SE TAMBÉM UMA ESTRATÉGIA OBSOLETA EM MOÇAMBIQUE?

“Porque nos damos ao trabalho de ter filhos?”, questionava Robertson (1991: 60), fazendo eco das indagações colocadas por muitas pessoas e casais. ‘A justificação comum de que os filhos são um conforto quando envelhecemos’, adiantou Robertson (1991: 60), ‘parece menos justificada actualmente, quando podemos providenciar a segurança a longo prazo, com seguro de reforma e outros investimentos, permitindo aposentarmo-nos com tranquilidade nos lares de idosos’. É claro que o uso da palavra ‘actualmente’, ‘nesta frase de Robertson pressupõe sociedades muito diferentes da sociedade moçambicana; sociedades com infra-estruturas financeiras e administrativas que permitem transferências de muitas das funções da PSD para os sistemas modernos de segurança social contributiva e assistência social não contributiva.

No caso da sociedade moçambicana, onde cerca de 80% da população não tem qualquer acesso a sistemas financeiros, formais e informais, os pais esperam que os seus filhos comecem cedo a contribuir para a economia familiar e que, na sua velhice, tomem conta deles e os sustentem. Por isso, os filhos assumem um ‘valor’ económico e social elevado, comparativamente às sociedades desenvolvidas, onde os pais na verdade investem mais nos filhos (em educação, saúde, preparação e lazer) do que deles recebem em retorno do seu investimento (Caldwell, 1976, 1982; Cain, 1981, 1983; Feliciano, 1998; Geffray, 2000; Lesthaegue, 1989; Robertson, 1991: 68).

Apesar de o RDA pouco ter mudado em Moçambique, uma pequena parte da população moçambicana já se encontra em fases mais avançadas da transição demográfica para o RDM. É o caso dos ‘casais modernos’, para usar a expressão de

Ceccato (2000: 23), que conscientemente decidem não ter mais do que três filhos. Uma tal opção pressupõe uma estratégia reprodutiva muito diferente da estratégia seguida pela maioria das famílias tradicionais moçambicanas, ou mesmo em transição.

O facto de os casais modernos terem metade do número de filhos que os casais tradicionais possuem permite-lhes transferir o seu investimento da quantidade para a qualidade dos poucos filhos que têm, preocupando-se em proporcionar-lhes boa educação, saúde, participação em actividades desportivas e recreativas, indispensáveis para a integração no mundo moderno. Esta estratégia reprodutiva pressupõe custos e, por isso, um maior padrão de vida do que a generalidade das populações rurais tem, com implicações para o tipo de recursos e mecanismos de protecção social. Os casais que entram no RDM percebem que, grande parte do seu investimento nos filhos não lhes será devolvido, mas será creditado nos seus netos. A implicação desta transformação na organização social reprodutiva obriga os casais modernos a procurarem garantias de novas formas de segurança social, para assegurarem as suas reformas e velhice, pelo facto de não poderem basear-se no controlo do sistema reprodutivo pelos idosos, como nos Macuas no Norte de Moçambique (Geffray, 2000).

Este ponto merece ser retomado e aprofundado em próximas oportunidades, recorrendo a investigação mais detalhada. Se tal for feito, será possível esclarecer o fracasso dos sistemas convencionais de protecção social, implementados tanto pelo Governo como pelos seus parceiros internacionais de desenvolvimento. A pesquisa deverá também ajudar a perceber porque é que o actual Estado soberano tem estado a tentar recuperar modalidades de previdência social, que vinham sendo implementadas no período colonial, desde que a administração portuguesa colonial introduziu, em 1901, o primeiro Regulamento da Fazenda do Ultramar, destinado a proporcionar a previdência social aos trabalhadores da Administração Pública, predominantemente colonos e também aos chamados assimilados (Quive, 2007: 7; Francisco, 2010a).

Depois da tentativa fracassada de o Estado Soberano, após a independência em 1975, de chamar a si a responsabilidade total da protecção social dos cidadãos, a partir da década de 1990, sucessivos Governos Moçambicanos têm tentado reconstruir sistemas formais de segurança social contributiva (obrigatória e complementar) que a administração colonial portuguesa vinha desenvolvendo até 1974. Se bem que isto não seja reconhecido explicitamente, por mero embaraço político, o que realmente deveria embaraçar os actuais líderes políticos é incorrerem no

mesmo erro do regime colonial de pouco fazerem para tornar os sistemas mais inclusivos, eficazes e eficientes. Para agravar este erro, os sistemas de segurança contributivos e não contributivos carecem de base financeira minimamente viável e sustentável para que os cidadãos possam ter esperança de uma segurança humana digna. A margem de desenvolvimento de esquemas de protecção social não contributivos, que permitem estender, com base em fontes internas, a cobertura providenciária a toda a população moçambicana é mínima, devido à natureza insolvente da economia e do Estado. (Francisco, 2010a; Francisco *et al.*, 2011).

Neste contexto, o ponto que merece ser sublinhado é que, ao longo do último século, tanto o Estado colonial como o Estado Soberano têm investido em sistemas de protecção social orientados para as pessoas ou casais que já se encontram em fases avançadas da transição demográfica, ignorando, contudo, a maioria da população que vive numa transição demográfica incipiente. Por isso, a estratégia de ter muitos filhos em Moçambique está longe de ser obsoleta. Nas actuais condições de precariedade, ela continua a ser a solução eficaz para a população garantir a renovação das gerações com o mínimo de dignidade. Contudo, como mostra o artigo, apesar de eficaz, a estratégia de ter muitos filhos mostra-se cada vez mais ineficiente. À medida que a transição da mortalidade se consolida, mais evidente se torna a ineficiência da organização da reprodução da população moçambicana. A aceleração do crescimento populacional é uma das consequências da referida ineficiência, porque aumenta o desperdício demográfico. Pelo que revelaram os dados do Censo de 2007, ao longo da última década, o referido desperdício tendeu a agravar-se. A mortalidade infantil diminuiu ligeiramente, no período 1997-2007, mas a fecundidade rural aumentou em todas as províncias, excepto Nampula (INE, 2010a: 4).

Desde a independência de Moçambique, a população tem produzido cerca de 340 mil novos nascimentos por ano. Ou seja, nos últimos 35 anos, nasceram cerca de 12 milhões de crianças moçambicanas. Se a transição da mortalidade não existisse, tais nascimentos seriam necessários para garantir a renovação das gerações, ao compensar um nível de mortalidade equiparável ao nível da natalidade. Como a fecundidade tem mais ou menos permanecido estacionária, pouco mais de metade dos nascimentos tornaram-se desnecessários para a renovação da sobrevivência populacional.

O elevado número de nascimentos tem estado a repercutir-se intensamente na urbanização, na habitação, na nutrição, no ensino, na assistência sanitária e no emprego, sem que o Estado seja capaz de responder adequadamente à demanda.

Tendo em conta o estágio actual da transição demográfica moçambicana, comparativamente às soluções encontradas pelas populações, as estratégias políticas e programas públicos do Governo para a protecção social não são eficazes, nem eficientes. Não são eficazes porque, através delas, nem mesmo uma pequena minoria que beneficia dos sistemas de segurança social pode dizer que receba uma protecção social digna. Também não é eficiente, porque os serviços prestados são imprevisíveis, precários e sem qualquer tipo de garantia de se tornarem sustentáveis a longo prazo, pelo facto de se apoiarem numa base financeira dependente, mais da generosidade da ajuda estrangeira do que de uma económica nacional sólida.

EXISTE MELHOR ALTERNATIVA PARA A PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA?

Parafrazeando Helleiner (citado por Livi-Bacci, 1992: 107), talvez só uma sociedade liberta do medo, assim como das consequências materiais e espirituais da morte súbita, é capaz de atingir um elevado índice de progresso intelectual e técnico, sem o qual o crescimento da população não poderá ser controlado. Para que a transição da fecundidade possa tornar-se efectiva e sustentável em Moçambique, é preciso que a população identifique benefícios reais para a redução da fecundidade. As pessoas aderem e buscam métodos e meios modernos quando os mesmos incentivam ou proporcionam satisfações concretas (e.g. o telemóvel e os transportes rodoviários). O mesmo acontece ao nível reprodutivo. Em contrapartida, se as pessoas se casam ou se envolvem em relações sexuais de risco (não só de doença, mas também de gravidez indesejada), em parte é por ignorância, mas por outro lado é porque o balanço de incentivos e desincentivos favorece os primeiros.

Situa-se aqui a razão de ser da protecção social como mecanismo que visa garantir uma segurança humana digna, libertando as pessoas do medo, da fome e da carência em geral, por um lado, e do medo da agressão ou ameaça à sua integridade física e psicológica, por outro (Francisco, 2010a: 37). Tanto a teoria demográfica como a experiência empírica mundial mostram que a redução da mortalidade infantil e juvenil é uma condição necessária para a redução da fecundidade e superação do desperdício demográfico (Caldwell, 1978, 1982; Livi-Bacci, 1992: 152; Malmberg, 2008).

Caldwell e Caldwell (citados em Arnaldo, 2007: 310) identificaram três condições para que a redução da fecundidade possa ocorrer num país da África Subariana: i) uma taxa de mortalidade infantil não superior a 70 por mil nados-vivos; ii) frequência na escola primária pela maioria das raparigas e pelo menos 30% a

frequentarem o nível secundário; iii) pelo menos 25% das mulheres casadas envolvidas no planeamento familiar e 20% utilizando métodos modernos de contraceção.

Será preciso avaliar se estas três condições são suficientes para o caso da população moçambicana, tendo em conta a elevada dependência da economia de subsistência precária. Existe uma vasta literatura antropológica, sociológica, histórica e económica que permite avaliar os incentivos e desincentivos, estímulos e obstáculos, à redução da fecundidade (Arnaldo, 2007; Feliciano, 1998; Geffray, 2000; MPD, 2010).

A mudança de comportamento reprodutivo das populações rurais deverá continuar a ser fortemente condicionada pela estagnação da economia rural, associada a dois factores importantes: 1) Capacidade de os agregados familiares reduzirem a sua dependência do elevado contributo prestado pelo trabalho infantil, nomeadamente na produção agrária; 2) Capacidade de as instituições económico-financeiras, administrativas e políticas, expandirem a sua abrangência e acessibilidade, proporcionando crescente acesso à população a mecanismos mais eficazes e eficientes de mitigação de riscos, do que a opção mais antiga que é ter muitos filhos.

Em populações demograficamente adultas ou em processo de envelhecimento, parte significativa da segurança humana é assegurada pelo Estado-Providência e sustentada por economias desenvolvidas ou em rápido processo de desenvolvimento. Os Estados-Providência de sociedades mais avançadas dispõem de sistemas públicos e privados que contribuem para a segurança humana, nas diferentes etapas do ciclo das suas vidas. Uma capacidade que se manifesta, primeiro, na redução da mortalidade prematura, garantindo a sobrevivência da maioria das crianças nascidas, pelo menos até à idade de poderem substituir os seus progenitores. Segundo, a disponibilidade de múltiplas formas de assistência e segurança pessoal prestada aos cidadãos, tanto em relação à saúde e ao trabalho, como aos subsídios de emprego e outras formas de protecção à integridade individual. Terceiro, a possibilidade, ou pelo menos a promessa, aos cidadãos de que, na velhice, poderão desfrutar de um padrão de vida digno e similar ao que tiveram durante a sua vida economicamente activa.

Mesmo que os direitos adquiridos pelos cidadãos dos países desenvolvidos pareçam actualmente em risco, devido às crises e à sua demografia, os desafios que enfrentam são muito diferentes dos países que ainda se encontram em transição para o regime demográfico moderno.

Presentemente, a maioria das crianças moçambicanas só pode contar com as suas famílias para acederem aos meios de subsistência e segurança humana: terras, trabalho e outros recursos de capital. Neste processo intervêm três, ou mesmo quatro, gerações em competição pelo acesso aos recursos da família. É muito comum as gerações do meio serem confrontadas com uma divisão de lealdade entre o ‘reembolso’ dos pais e o ‘investimento’ nas crianças. Por isso, no RDA, a necessidade de assegurar serviços minimamente adequados é uma das razões da tendência gerontocrática – a concentração de poder político e económico pelos idosos (Robertson, 1991: 68). Os idosos investem no endividamento das gerações mais jovens, prolongando o mais que podem a sua dependência, através do controlo do casamento, da propriedade e de outros recursos, para que possam desfrutar de uma velhice minimamente digna. Se tal sistema é quebrado, sem ser substituído por sistemas modernos de protecção social, poderá aumentar o risco de vulnerabilidade, precariedade e empobrecimento.

REFERÊNCIAS

- Aboim, S., 2008. Masculinidades na encruzilhada: hegemonia, dominação e hibridismo em Maputo. *Análise Social*, 43 (2), pp. 273-295.
- Adésinã, J., 2010. Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development, Commissioned Background Paper for the *European Report on Development 2010*. Florence: European University Institute, <http://erd.eui.eu/media/2010/Rethinking%20the%20Social%20Protection%20Paradigm.pdf>. (acedido a 06.11.2010).
- Arnaldo, C. e Muanamoha, R., 2010. Crescimento Populacional em Moçambique: Que Implicações e Desafios para o Desenvolvimento Sócio-Económico. Artigo apresentado na *Conferência Internacional sobre Desenvolvimento e Diversidade Cultural em Moçambique*, 17-18 de Novembro de 2010, Maputo.
- Arnaldo, C., 2007. *Fecundidade e seus Determinantes Próximos em Moçambique: Uma análise dos níveis, tendências, diferenciais e variação regional*. Maputo: Texto Editores.
- Bandeira, M., 1996. Teorias da população e modernidade: o caso português. *Análise Social*, Vol. XXXI (135), pp. 7-43.
- Barrientos, A. e Hulme, D. eds., 2010. *Social Protection for the Poor and Poorest: concepts, policies and politics*. London: Palgrave Macmillan.

- Bongaarts, J., 2002. The end of the fertility transition in the developing world. *Working Paper n° 161*. New York: Policy Research Division Population Council.
- Bongaarts, J., 2007. Fertility transitions in developing countries: Progress or stagnation? *Annual Meeting on Fertility declines: Rapid, slow, stalled*. New York, 28-31 March 2007, New York: Population Association of America.
- Bongaarts, J. e Watkins, S., 1996. Social Interactions and Contemporary Fertility Transition. *Population Development Review* 22: pp. 639-683.
- Cain, M., 1981. Risk and insurance: Perspectives on fertility and agrarian change in India and Bangladesh. *Population Development Review* 9: pp. 435-474.
- Cain, M., 1983. Fertility as adjustment to risk? *Population Development Review*, 9: pp. 688-702.
- Caldwell, J., 1976. Toward a restatement of demographic transition theory. *Population Development Review*, 2: pp. 321-366.
- Caldwell, J., 1982. *Theory of Fertility Decline*. London: Academic Press.
- Caldwell, J., 2001. The Globalization of Fertility Behavior. *Population and Development Review*, 27, Suplement to Global Fertility Transition, Population Council, pp. 93-115.
- Caldwell, J., 2004. Demographic Theory: A Long View. *Population and Development Review* 30(2) (June 2004), pp. 297-316.
- Campbell, M., 2007. Why the silence on population? *Population and Environment*, 28: pp. 237-246.
- Ceccato, V., 2000. Assessing the Impact of Modernization on Fertility: The Case of Mozambique. Interim Report, IR-00-052. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), www.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/IR-00-052.pdf (acedido a 8.02.2011).
- Chiziane, P., 2010. 'O Lobolo'. *Índico*, Série III (2), Julho-Agosto. Maputo. pp. 48-52.
- Cichon, M. *et al.*, 2004. *Financing Social Protection*. Quantitative Methods in Social Protection Series. Geneva: International Labour Office and International Social Security Association.
- Cincotta, R., Engelman, T. e Anastasion, D., 2002. *The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*. Washington, DC: Population Action International.
- Cleland, J., 2001. The effects of improved survival on fertility: A Reassessment. *Supplement to Population and Development Review*, 27, New York: Population Council, www.ccp.ucr.ac.cr/~icamacho/problemas/cleland.pdf (acedido a 01.02.2011).

- Coleman, D., 2006. Europe's Demographic Future: Determinants, Dimensions, and Challenges. Working Paper 32, University of Oxford, www.spsw.ox.ac.uk/fileadmin/documents/pdf/WP32_Europe_s_Demographic_Future.pdf (acedido a 20.01.2011).
- Conley, D., McCord, G. e Sachs, J., 2007. Africa's Lagging Demographic Transition: Evidence from Exogenous Impacts of Malaria Ecology and Agricultural Technology. Working Paper 12892. Cambridge: National Bureau of Economic Research, www.nber.org/papers/w12892.
- Covey, S., 2005. *O 8º Hábito: da Eficácia à Grandeza*. Lisboa: Dinalivro.
- Dava, G., Low, J. e Matusse, C., 1998. Mecanismos de Ajuda Mútua e Redes Informais de Protecção Social: Estudo de Caso das Províncias de Gaza e Nampula e a Cidade de Maputo. In *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)*, Ministério do Plano e Finanças, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI) e Faculdade de Agronomia da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo: Ministério do Plano e Finanças, pp. 316-370.
- De Vletter, F., Lauchande, C. e Infante, E., 2009. FinScope Mozambique Survey 2009 –Survey Report. Maputo: AustralCowi.
- Demeny, P. e McNicoll, G., 2006. The Political Demography of the World System, 2000-2050. Policy Working Paper 213. New York: Population Council, <http://www.popcouncil.org/pdfs/wp/213.pdf> (acedido a 23.02.2011)
- Deutsch, D., 2000. *A Essência da Realidade*. São Paulo: Makron Books.
- Devereux, S., Davies, M., McCord, A. e Slater, R., 2010. Social Protection in Africa: Where Next? Centre for Social Protection (CSP), the Social Protection Programme, the School of International Development and the Regional Hunger & Vulnerability Programme (RHVP), www.ids.ac.uk/go/news/social-protection-in-africa-where-next (acedido a 22.02.2011).
- ECA (Economic Commission for Africa), 2001. The State of Demographic Transition in Africa.. Food Security and Sustainable Development Division (FSSDD). ECA/FSSDD/01/10. Addis Ababa: Economic Commission for Africa, http://www.uneca.org/water/State_Demo_Trans_Africa.pdf (acedido a 23.02.2011).
- Ellis, F., Devereux, S. e White, P., 2009. *Social Protection in Africa*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

- Ezeh, A.C., Blessing, U.M. e Emina, j.O., 2009. Stall in fertility decline in Eastern African countries: regional analysis of patterns, determinants and implications. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 364, 2991-3007. <http://rspb.royalsocietypublishing.org/content/364/1532/2991.full.pdf+html> (Acedido a 25.01.2011).
- Farrington, J., Holmes, R. e Slater, R., 2007. Linking social protection and the productive sectors. *Briefing Paper 28*, Overseas Development Institute (ODI), October 2007.
- FDC (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade) e UNICEF, 2010. Informes Orçamentais 7: O que diz o Orçamento do Estado 2010 sobre o Sector de Acção Social? Maio 2010. Maputo: FDC (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade) e UNICEF (The United Nations Children's Fund).
- Feliciano, J., Lopes, C. e Rodrigues, C., 2008. *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*. São João do Estoril: Principia.
- Feliciano, J., 1998. *Antropologia Económica dos Thonga do Sul de Moçambique*. Arquivo Histórico de Moçambique. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Firmino, G., 2008. Nomes dos *vatonga* de Inhambane: entre a 'tradição' e a 'modernidade'. *Etnográfica* 12 (1), pp. 129-141.
- Francisco, A., 2010a. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado, In: L. Brito, Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Francisco, A., 2010b. Crescimento Demográfico em Moçambique: Passado, Presente... que Futuro? *Ideias* 28, 16 de Abril de 2010. Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf.
- Francisco, A., 2010c. Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique: Dinâmicas Recentes e Cenários Prospectivos. In: IESE e OIT (Organização Internacional do Trabalho), *Acção Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções?* Maputo, 12 de Maio de 2010, Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/conf_oit/Antonio_Francisco.pdf.
- Francisco, A., 2011. Enquadramento Demográfico da Protecção em Moçambique. *Cadernos IESE* no. 6. Maputo: IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf
- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y., 2010a. Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? *Ideias* 32, Maputo 10.11.2010, www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.

- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y., 2010b. Financial versus Demographic Social Protection in Mozambique. *Poverty in Focus* 22. International Policy Centre for Inclusive Growth, Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP, Brasília-DF, www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus22.pdf (08.01.2011).
- Frank, O., 2008. The Demography of Fertility and Infertility. Global Health Situation Assessment and Projections Unit, Division of Epidemiological Surveillance and Health Situation and Trend Assessment, World Health Organization, Geneva, www.gfmer.ch/Books/Reproductive_health/The_demography_of_fertility_and_infertility.html (acedido a 28.01.2011).
- Friedlander, D., Okun, B. e Segal, Sh., 1999. The demographic transition then and now: processes, perspectives and analyses. Jerusalem: Department of Population Studies, Hebrew University of Jerusalem.
- Gaisie, S., 1989. Demographic transition: the predicament of sub-Saharan Africa. 'The Continuing Demographic Transition'. The John C. Caldwell Seminar, 14-17 August 1995. Canberra: The Australian National University (ANU).
- Geffray, C., 2000. *Nem Pai Nem Mãe. Crítica do parentesco: o caso macua*. Lisboa: Ndjira.
- Gentilini, U., 2005. Mainstream Safety Nets in the Social Protection Policy Agenda: A New Vision of the Same Old Perspective? Paper presented at the Conference on Social Protection for Chronic Poverty: Risk, Needs and Rights: Protecting What? How? Chronic Poverty Research Centre, Manchester University.
- Granja, P., 2007. Determinismo e caos, segundo a adivinhação Moçambicana. *Etnográfica* 11 (1), <http://antropocoiso.weblog.com.pt/privado/antrop-tb.cgi/151567>.
- Gross, R., 2007. Definitions of Key Social Protection Terms from Other Donors. USAID KNOWLEDGE SERVICES CENTER, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADL904.pdf (acedido em 21.05.2010).
- Hodges, A., Pellerano, L., 2010. Development of Social Protection: Strategic review for UNICEF Mozambique. Final Report. Oxford Policy Management.
- Holzmann, R., 2009. *Social Protection and Labor at the World Bank, 2000-2008*. Washington, D.C.: The World Bank.
- ILO (International Labour Office), 2006. Social Protection and Inclusion: Experiences and policy issues. Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme (STEP)/Portugal. Geneva: International Labour Office.

- INE (Instituto Nacional de Estatística), 1999. *Projeções Anuais da População Total, 1997-2020: Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2005. *Moçambique: Indicadores Sócio-Demográficos por Distritos, 1997*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2006. *Resultados do Primeiro Inquérito Nacional ao Sector Informal (Infor 2004)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística, www.ine.gov.mz.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009. *2004-2008, Um Retrato Estatístico, Moçambique 2009*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009a. *Inquérito de Indicadores Múltiplos 2008 (MICS)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009b. *Apresentação dos resultados definitivos do censo 2007*, http://www.ine.gov.mz/home_page/censo2007/rdcenso09.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009c. *2004-2008, Um Retrato Estatístico, Moçambique 2009*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2010a. *Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, 2007-2040: Moçambique*. [online] Maputo: Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: www.ine.gov.mz/populacao/projecoos/proj_pop_moz/PROJ_NAC.pdf (acedido a 25.01.11).
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2010b. *População e Indicadores Demográficos, Segundo Projeções, 1950-2020, Moçambique*. [online] Maputo: Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/populacao/indicadores/indemo_proj (acedido a 25.01.2011).
- Kent, M. *et al.* (ed.), 2004. Transitions in the World Population. *Population Bulletin* 59, no. 1. Washington, DC: Population Reference Bureau (PRB).
- Lesthaeghe, R., 1980. On the social control of human reproduction. *Population Development Review* 6, pp. 527-548.
- Lesthaeghe, R., 1989. *Reproduction and Social Organization in Sub-Saharan Africa*. California: University of California Press.
- Lesthaeghe, R., 2010. The unfolding story of the second demographic transition. Population Studies Center Research Report 10-696, Population Studies Center, University of Michigan, Institute for Social Research.
- Lesthaeghe, R. e Neidet, L., 2006. The 'second demographic transition' in the U.S.: spatial patterns and correlates. Population Studies Center Research Report 06-592, Population Studies Center, University of Michigan, Institute for Social Research.

- Livi-Bacci, M., 1992. *A Concise History of World Population*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Lucas, D., 1994. 'World population growth and theories. In David Lucas e Paul Meyer (eds), *Beginning Population Studies*, The Australian National University, Canberra: pp. 13-28.
- Maddison, A., 2006. *The World Economy: Volume 1: Millennial Perspective and Volume 2: Historical Statistics*. Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing.
- Maddison, A., 2010. *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD*, <http://www.ggdc.net/maddison/> (acedido em 6.04.10).
- Malmberg, B. e Lindh, T., 2004. Demographically based global income forecasts up to the year 2050. Preliminary version to be presented at the Symposium on Demographic Change and Global Income Growth in the 21st Century, Krusenberg 7-9 January 2004.
- Malmberg, B. e Sommestad, L., 2000. *Four Phases in the Demographic Transition. Implications for Economic and Social Development in Sweden 1820-2000*. Sweden: Institute for Futures Studies.
- Malmberg, B., 2008. *Demography and the Development Potential of sub-Saharan Africa*. Current African Issues 38. Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Malthus, T., 1986. *Ensaio sobre População*. Tradução de A. Cury. Ed. Population: The First Essay. Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press, 1959. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- Mariano, E. e Paulo, M., 2009. *Infertilidade, Fertilidade: Áreas escondidas do nosso quotidiano?* Maputo: Kula.
- Meillassoux, C., 1975. *Maidens, Meal and Money: Capitalismo and the domestic community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MISAU (Ministério da Saúde) e UNICEF, 2009. *Moçambique: Estudo nacional sobre a mortalidade infantil 2009, Sumário*. United Nations Children's Fund (UNICEF), Maputo.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2007. *Estratégia de Desenvolvimento Rural*. Aprovada pelo Conselho de Ministros em 11 de Setembro de 2007, <http://www.ruralmoc.gov.mz/EDR.htm>.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2010. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP). http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=50&gid=103&lang=pt.

- Munro, L., 2007. *Risks, rights, and needs: compatible or contradictory bases for social protection?* International Development Research Centre, BWPI Working Paper 7. International Development Research Centre. Ottawa: The University of Manchester.
- Nazareth, J., 2004. *Demografia: A Ciência da População*. Lisboa: Editorial Presença.
- Newell, C., 1988. *Methods and Models in Demography*. London: Belhaven Press.
- Newitt, M., 1997. *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Niño-Zarazúa, M. et al., 2010. Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the politics right. Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, <http://erd.eui.eu/media/2010/Hulme.pdf>.
- Norton, A., Conway, T, e Foster, M., 2001. Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. Working Paper 143. Centre for Aid and Public Expenditure, London, Overseas Development Institute.
- Nunes, J., 1995. Com mal ou com bem. Aos teus te atém: As solidariedades primárias e os limites da sociedade-providência. *Revista Crítica de Ciências Sociais* Nº 42 (Maio): pp. 5-25.
- Osório, C., 2006. Sociedade matrilinear em Nampula: estamos a falar do passado? In *Outras Vozes*, nº 16 (Agosto), WLSA (Women and Law in Southern Africa). Maputo: WLSA Moçambique, Maputo.
- Pélissier, R., 2000. *História de Moçambique: formação e oposição 1854-1918*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Quive, S., 2007. *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*. Maputo: DIEMA.
- Recama, D., 2008. Segurança Social do INSS – Desafios para Integração do Sector Informal. Trabalho de fim do curso. Curso de Mestrado em População e Desenvolvimento. Faculdade de Letras e Ciências Sociais. Tese de mestrado não publicada. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Reher, D., 2004. 'The Demographic Transition Revisited as a Global Process'. *Population, Space and Place*, 10: pp. 19-41.
- Robertson, A., 1991. *Beyond the Family: The Social Organization of Human Reproduction*. Berkeley: University of California Press.
- Ross, J., 2004. Understanding the Demographic Dividend. POLICY Project, Future Group. Washington, DC: USAID, http://www.policyproject.com/pubs/generalreport/Demo_Div.pdf (acedido a 22.02.2011)

- Santana, J., 2009. Mulheres de Moçambique na revista Tempo: O debate sobre o lobolo (casamento). *Revista de História*, 1 (2), 82-98. http://www.revistahistoria.ufba.br/2009_2/a06.pdf.
- Schneider, F., Buehn, A. e Montenegro, C., 2010. Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. Policy Research Working Paper 5356. Washington, D.C: The World Bank.
- Schoumaker, B., 2004. Poverty and fertility in Sub-Saharan Africa: Evidence from 25 countries. Paper presented at the Population Association of America Meeting, Boston, 1-3 April 2004.
- Shapiro, D. e Gebreselassie, T., 2007. Fertility transition in Sub-Saharan Africa: Falling and Stalling. In: *Annual Meeting of the Population Association of America*, Office of Population Research (OPR) at Princeton University New York, 29-31 March 2007.
- Temba, E., 2004. O significado da viuvez para a Mulher. In *Outras Vozes*, nº 9 (Novembro), WLSA (Women and Law in Southern Africa). Maputo: WLSA Moçambique, Maputo, pp. 1-2.
- UN (United Nations). 2010. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp> (acedido em February, 2010).
- UN (United Nations), 2010a. *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Disponível em: <http://esa.un.org/unpp/index.asp>, [Acedido a 6.04.2010].
- UN (United Nations), 2010b. Dicionário Demográfico Multilíngüe (Português - projeto da tradução da segunda edição). Demopaedia, <http://pt-ii.demopaedia.org/wiki/62#621>. [Acedido a 30.01.2011].
- UNDP (United Nations Development Programme), 2001. *Human Development Report 2001*. New York: Oxford University Press. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994> (Acedido 11.11.2010)
- Van Ours, J., 2009. Will you Still Need Me – When I'm 64?. Discussion Paper No. 4264. CentER, Tilburg University, University of Melbourne, CEPR and IZA. Bonn: IZA.
- Watkins, S., 1987. The Fertility Transition: Europe and the Third World Compared. *Sociology Forum*, Vol. 2 (4), pp. 645-673.
- Wilson, D.S., 2009. *A Evolução para Todos: Como a teoria de Darwin pode mudar a nossa forma de pensar na vida*. Lisboa: Gradiva.

World Bank, 1999. *World Development Report 2000/2001*. Washington, D.C: The World Bank.

Wuyts, M., 2006. Developing Social Protection in Tanzania within a Context of Generalized Insecurity. Special Paper n° 06.19. Dar es Salaam: REPOA

PROTECÇÃO SOCIAL FINANCEIRA E DEMOGRÁFICA

DESAFIOS PARA UMA SEGURANÇA HUMANA DIGNA EM MOÇAMBIQUE¹

António Francisco | Rosimina Ali | Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

O mundo está a passar por um dos melhores momentos demográficos de toda a história da humanidade, conhecido na literatura por ‘dividendo demográfico’; um fenómeno inédito na evolução demográfica mundial, fruto dos avanços produzidos pela transição demográfica, isto é, o processo de queda generalizada das taxas de mortalidade e de fecundidade que origina mudanças profundas na estrutura etária populacional e na composição das famílias (Alves, 2008; Bloom *et al.*, 2003; Lee e Mason, 2006; Mason, 2005a, 2005b; Ross, 2004).

O dividendo demográfico resulta do amadurecimento da população, em que a população economicamente activa supera largamente o grupo etário de dependentes composto por crianças e idosos. Como consequência e, em contraste com o aumento do efectivo populacional em idade activa, observa-se um menor número de nascimentos, menos crianças e jovens para alimentar, vestir, tratar, cuidar e empregar. Surge, assim, uma oportunidade inédita de redução substancial dos gastos sociais e, em particular, do custo dos sistemas de protecção social. A “janela de oportunidade” pode facilitar e estimular o crescimento, embora tal não aconteça automaticamente. Se, e em que medida, a referida oportunidade beneficia a sociedade, é outra questão. Depende muito da qualidade e do tipo de instituições, políticas e económicas, existentes na altura em que tal janela de oportunidade se abre; depende principalmente da disponibilidade de mecanismos institucionais e

¹ Partes deste artigo foram partilhadas em vários debates públicos e em artigos publicados na *Poverty in Focus* 22 (Francisco *et al.* 2010b) e no *Ideias* No. 32 (Francisco *et al.*, 2010a). As traduções de textos em Inglês são da responsabilidade dos autores. Agradecemos os comentários, sugestões e questões colocadas pelos leitores que generosamente comentaram versões anteriores deste artigo.

políticas favoráveis à melhoria da produtividade e absorção dos jovens trabalhadores extras que entram na idade economicamente activa (Bloom *et al.*, 2000; Bloom *et al.*, 2003; Bloom e Williamson, 1997; Bloom *et al.*, 2007; García e Bueno, 2007).

Não é objectivo deste artigo debater e alongar as considerações anteriores sobre as várias oportunidades económicas que o chamado dividendo demográfico oferece às populações humanas. A sua referência, no início desta introdução, a um trabalho sobre os desafios da protecção social moçambicana visa chamar a atenção, em primeiro lugar, para o facto de a demografia da população moçambicana ser actualmente muito diferente da demografia da maioria da população mundial. O melhor momento demográfico que a humanidade está atravessando não inclui a população de Moçambique nem as populações de vários outros países da África Subsariana que se encontram numa fase inicial e atrasada da transição demográfica. Estes países continuam reféns de uma debilitante taxa de dependência entre o número de pessoas que têm e as que não têm idade para trabalhar.² Em outras palavras, a actual taxa de dependência demográfica moçambicana representa um ónus, em vez de bónus, para o desenvolvimento económico; um ónus com raízes profundas na estrutura, composição e dinâmica histórica da população moçambicana.

Em segundo lugar, a referência ao ónus que a actual taxa de dependência demográfica moçambicana representa para o desenvolvimento económico, visa deixar claro, desde o início do artigo, que existem problemas demográficos, que são muito mais determinantes e estruturantes, da própria conjuntura política e económica, do que muitas vezes se reconhece. Mas porque existe uma grande apetência das lideranças políticas para atribuírem a terceiros, ou a factores externos ao seu controlo, a responsabilidade pelas suas próprias deficiências e fracassos, certos críticos tendem a sobrestimar o peso e a influência da vontade política. A vontade política das elites ocupa, sem dúvida, lugar de grande relevância, principalmente em sociedades fortemente dependentes das idiossincrasias dos líderes e governantes, em vez de mecanismos institucionais previsíveis, transparentes, estáveis e empoderadores dos cidadãos.

Para se identificar com clareza onde começa e onde acaba a responsabilidade dos fazedores de políticas, técnicos e profissionais, é indispensável primeiro distinguir e compreender o papel dos diferentes tipos de factores determinantes dos

² Os países ainda excluídos do dividendo demográfico mundial poderão, eventualmente, beneficiar dele no futuro, dependendo do progresso da transição demográfica e das condições institucionais, políticas e económicas, prevalectentes.

problemas sociais; distinguir sobretudo os factores inerentes à estrutura e composição demográfica da população, em geral, dos factores associados à qualidade de governação e das políticas implementadas. Apesar dos factores demográficos se manifestarem geralmente de forma silenciosa e lenta, nem por isso as suas consequências deixam de jogar um papel crucial na natureza, no ritmo e na forma de desenvolvimento económico e humano. O fenómeno do dividendo demográfico é apenas um exemplo, entre outros que poderiam ser referidos, que ilustra a relevância de factores objectivos, com importantes consequências positivas ou negativas, que acontecem por detrás das expressões e comportamentos das acções sociais e políticas imediatamente mais evidentes e mundanos.³

Este artigo defende que a ampliação e consolidação de sistemas modernos de protecção social em Moçambique estão a tornar-se um desafio cada vez mais delicado, complexo e difícil de gerir. Em parte, as dificuldades derivam de factores objectivos, como o que é referido anteriormente; por outro lado, existem também factores institucionais e conjunturais, de natureza política; principalmente no início da segunda década do Século XXI, em que a reputação de Moçambique, como exemplo de sucesso no desenvolvimento económico africano contemporâneo, começou a desvanecer nos círculos mais isentos da opinião pública internacional. Este assunto é demasiado importante para ser deixado de lado, sendo retomado mais adiante no próximo capítulo.

Após concluir a leitura deste artigo, as perguntas que provavelmente permanecerão sem resposta serão mais do que as que irão ser respondidas; tanto em relação às perguntas relacionadas com factores objectivos e estruturais, como relativamente a factores subjectivos e conjunturais. O propósito deste texto, é colocar em debate o papel relevante e o peso da *protecção social demográfica* (PSD) *vis-à-vis* a *protecção social financeira* (PSF).

Por protecção social demográfica entende-se o conjunto de relações e mecanismos determinados, principalmente pelos componentes de mudança demográfica, tais como as taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e esperança de vida. Como tem defendido

³ Eduard Hugh (2010), comentando a recente revolta popular na Tunísia, escreveu no Blog Global Economic Matter (tradução do autor): 'A situação política por si só não provocaria a revolução, penso eu, se não fosse a incapacidade da economia e da política da Tunísia de tirar o melhor proveito do seu dividendo demográfico. Os jovens descontentes da Tunísia acabaram por demolir tudo' (Hugh, 2010, <http://demographymatters.blogspot.com/2011/01/why-did-tunisia-revolt-too-deferred.html>).

Francisco (2010b, 2010c), a elevada fecundidade da mulher desempenha um papel importante na protecção social, através de mecanismos predominantemente não financeiros, sobretudo mecanismos financeiros modernos típicos das sociedades mais mercantilizadas e de reprodução económica alargada. São mecanismos que envolvem relações e fluxos geracionais e de género, sociais e culturais, morais e ideológicas, intimamente ligados aos componentes de mudança demográfica.

Este artigo está organizado em quatro secções, para além desta introdução de enquadramento preliminar. A primeira secção apresenta uma breve contextualização do actual debate sobre protecção social, com destaque para três vertentes: analítica, empírica e o debate em falta. A segunda secção chama a atenção para o carácter limitado e excludente dos sistemas de protecção social, alicerçados nos sistemas financeiros, tanto nos sistemas formais contributivos de segurança social e sistemas não contributivos de assistência social, como nos sistemas informais (e.g. grupos de poupança rotativa, como o chamado *xitique*; associações funerárias e outros grupos comunitários de inter-ajuda), e ainda nas formas de segurança por via das relações laborais e formas de emprego. A terceira secção mostra que, em Moçambique, na ausência de mecanismos financeiros suficientemente extensivos à maioria da população, procura-se o mínimo de segurança humana digna possível, ao nível do que neste texto se designa por protecção social demográfica. A secção final equaciona algumas das implicações das evidências empíricas destacadas nas duas primeiras secções, em busca de caminhos e opções mais realistas e efectivas, para os enormes desafios da ampliação e consolidação da protecção social em Moçambique.

CONTEXTO DO DEBATE DA PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA

Edificar uma base de protecção social para todos, ou para um número crescente da população de Moçambique, constitui um desafio enorme, complexo e extremamente difícil, mas de modo algum insuperável. No entanto, as percepções sobre a dimensão e complexidade dos desafios enfrentados pela protecção social, bem como a possibilidade e as formas de os superar, variam e dependem, antes de mais nada, do entendimento do próprio conteúdo de “protecção social”.

Seria errado e simplista assumir que o conceito de “protecção social” é entendido, de forma mais ou menos generalizada e incontroversa, pela maioria dos autores que o utilizam, cada vez com mais frequência, se bem que nem sempre com clareza e visibilidade satisfatórias. Embora este artigo se destine a tratar de

algumas questões específicas, de particular relevância empírica, é importante dedicar algumas considerações ao estado da literatura actual, directa ou indirectamente, importante para o tema deste trabalho. Assim, nesta secção considera-se de forma breve o contexto do debate actual sobre protecção social em torno de três vertentes: analítica, empírica e o debate em falta.

O DEBATE ANALÍTICO

A vertente analítica envolve inúmeros aspectos conceptuais e teóricos, gerais e específicos, os quais não podem ser abordados exhaustivamente no espaço reservado a este texto. No entanto, um aspecto pode servir para ilustrar um ponto fundamental sobre o contexto analítico da protecção social. Diz respeito ao divórcio, persistente entre a maneira como a protecção social é concebida, analisada e gerida nos países desenvolvidos, comparativamente às abordagens e modelos aplicados na análise e gestão da protecção social nos países subdesenvolvidos. Reflectir um pouco sobre o divórcio analítico no pensamento internacional poderá ajudar a compreender melhor a natureza dos mecanismos de protecção social, desenvolvidos e aplicados nos países subdesenvolvidos como Moçambique.

Actualmente, os pesquisadores, analistas e fazedores de políticas dos países desenvolvidos, encontram-se cada vez mais preocupados e empenhados em repensar a segurança social e a assistência social, com o objectivo de as tornar viáveis, sustentáveis e consistentes com as mudanças observadas na estrutura demográfica e económica das suas sociedades.⁴ Porém, mais inquietante do que os gastos financeiros imediatos é a preocupante perspectiva de crescimento insustentável dos gastos futuros.

Ao longo da primeira década do Século XXI, intensificaram-se as dúvidas quanto à sustentabilidade do Estado Social, tal como é conhecido actualmente nos países desenvolvidos, nas suas diferentes feições e variantes. Razões objectivas sobrepõem-se às controvérsias ideológicas e filosóficas sobre os prós e contras dos modelos de segurança social actuais. São razões determinadas por factores objectivos diversos, tais como: 1) Mudanças demográficas profundas, associadas aos progressos gerados pela transição demográfica, manifestados na transformação dos regimes reprodutivos de altas para baixas taxas de mortalidade e fecundidade,

⁴ ‘Todas as sociedades capitalistas avançadas de hoje são Estados de bem-estar de alguma espécie’ afirmam George e Wilding (2008: 10). ‘Gastam entre um terço e metade da sua renda em serviços públicos, dos quais a metade é dispendida naquilo que passou a ser conhecido por serviços sociais’.

aumento significativo na esperança de vida à nascença, redução sustentável da fecundidade para níveis inferiores ao limiar de substituição demográfica (2,1 filhos por mulher), envelhecimento populacional e consequente aumento do ónus da taxa de dependência; 2) Mudanças estruturais das economias avançadas, em que as melhorias tecnológicas geram incrementos na produtividade, tornando o factor trabalho cada vez menos necessário, imprescindível e fundamental; 3) A reforma dos modelos de segurança social em países desenvolvidos é incontornável, entre outras razões, porque os actuais modelos deixaram de estimular o crescimento do produto interno bruto (PIB) e contribuir para a paz social e maior segurança humana (Becerra, 2009: 55- 58; Bernanke, 2006; Carreira e Costa, 2008; Carreira e Dâmaso, 2009; Ferguson, 2009: 177-202; Gladwell, 2006: 10; Midgley e Tang, 2008; Shapiro, 2010: 99-125; Soros, 1999: 141-142).⁵

“O mundo não acabou”, como escreveu Kaletsky no início do seu recente livro intitulado *Capitalism 4.0*:

Apesar de todos os presságios de um desastre na crise financeira 2007-09, a primeira década do século XXI deu lugar à segunda sem grandes perturbações. Os motins, sopas a serem distribuídas na rua e falências previstas por muitos dos mais respeitados economistas do mundo não se concretizaram - e ninguém mais espera que o colapso do sistema capitalista mundial seja lá o que tal palavra emotiva significar (Kaletsky, 2010: 1).

Todavia, Kaletsky (2007: 1) também admite que o efeito traumático da crise financeira de 2007-09 não será facilmente esquecido; seus custos económicos perdurarão por décadas nas dívidas dos contribuintes e dos orçamentos do governo cada vez mais espremidos, na vida perturbada dos desempregados e nos sonhos destruídos dos proprietários e investidores em todo o mundo.

Não obstante a perspectiva fortemente heliocêntrica desta generalização dos efeitos da crise financeira internacional – muito comum nos principais analistas e críticos contemporâneos do sistema capitalismo (Howe e Jackson, 2011; Soros, 1999, 2003, 2008; Stiglitz, 2002) – não os impede de perceber as suas implicações mais amplas. Segundo Kaletsky, o que desmoronou no Outono de 2008 não foi

⁵ A imprensa internacional e a Internet estão repletas de artigos sobre a problemática da protecção social nos países desenvolvidos. Alguns exemplos: “Alguém viu por aí o Estado social de Sócrates?” (IOonline de 15.10.2010, www.ioonline.pt/conteudo/83372-alguem-viu-ai-o-estado-social-socrates; No Blog de Santiago Niño Becerra: “Pensiones ¿llegaremos al 2050?” (08.03.2010); “Seguridad social” (22.07.2010); Malcolm Gladwell, no New Yorker de 28.08.2006: “What’s behind Ireland’s economic miracle – and G.M.’s financial crisis?” Butler e MacGuineas (2008) “Rethinking social insurance”.

apenas um banco ou um sistema financeiro, mas toda uma filosofia política e sistema económico, uma maneira de pensar e de viver no mundo. A questão agora é o que vai substituir o capitalismo global que se desintegrou no Outono de 2008. De forma breve, o argumento central do livro de Kaletsky é que o capitalismo global será substituído por nada mais do que pelo capitalismo global. Um *Capitalism 4.0*, diferente dos capitalismos precedentes (1, 2 e 3).

Ainda é cedo para concluir sobre os contornos da crise económico-financeira de 2007-09 e seus impactos de longo prazo para as economias desenvolvidas e seus Estados Sociais. O ano 2010 foi marcado pelo início de uma vaga de insolvências de Estados da zona Euro, as quais eram impensáveis há meia dúzia de anos atrás.⁶

Como irão as economias avançadas ultrapassar o crescente risco de falência dos seus modelos de Estado social é, presentemente, difícil de antecipar, mas o tempo dirá. O ponto importante a reter sobre o debate da protecção social nas sociedades desenvolvidas é que as suas lideranças e principais autores sociais se encontram seriamente empenhados em procurar soluções para garantir a viabilidade e sustentabilidade de mecanismos de protecção social, que proporcionem uma segurança humana digna para os seus cidadãos.

Em contrapartida, no debate sobre a protecção social nos países subdesenvolvidos, incluindo Moçambique, a liderança e autores sociais parecem mais preocupados em prolongar, perpetuar ou mesmo ampliar a dependência financeira internacional, do que em encontrar caminhos para tornar as suas economias e sistemas de segurança social nacionais efectivamente viáveis e sustentáveis a longo prazo. Neste contexto, não admira que a abordagem assistencialista assuma actualmente liderança hegemónica nos discursos e políticas de protecção social, tanto convencionais e oficiais, como alternativas e críticas.

O próprio conceito de protecção social que, segundo autores como Deveux *et al.* (2010), Norton *et al.* (2001: 21) e IPC-IG (2010), pode ser visto como um conceito “guarda-chuva”, na prática tem sido convertido num *proxy* composto pelo conjunto de iniciativas, mecanismos e programas principalmente virados para a assistência social, tanto ampla como restrita (através de programas de ajuda internacional elaborados em coordenação com agências como o FMI, o Banco Mundial e organismos da Organização das Nações Unidas).

⁶ Primeiro a Grécia, depois a Irlanda e, nos meses recentes, cresce a probabilidade de outros países (e.g. Portugal, Espanha) virem a reconhecer a falência soberana e a recorrerem oficialmente à intervenção do BCE e do FMI.

Certos autores defendem que o conceito de “protecção social” deve abarcar a vasta gama de mecanismos e iniciativa, incluindo a segurança social e a assistência social formais, bem como redes de segurança informais. Na prática, como admitiu Gentilini (2005: 11), ainda que tais itens façam parte do domínio da protecção social, individualmente eles não são equiparáveis ou representativos do domínio da protecção social propriamente dita. Gentilini defende que o termo protecção social devia englobar o quadro geral de todos os componentes individuais que o integram. De igual modo, nas estratégias sectoriais para a protecção social de agências internacionais como o Banco Mundial, o Institute of Development Studies (IDS) e a Organização Internacional de Trabalho (OIT), reconhece-se geralmente a necessidade de se avançar além da mera doação de ajuda, através de transferências de recursos (Barrientos e Hulme, 2010; Devereux *et al.*, 2010; Ellis *et al.*, 2009; ILO, 2006; FMI, 2010b).

Não obstante o reconhecimento de que uma protecção social abordada e gerida como um conjunto de sistemas autónomos e desarticulados dos processos normais do sistema económico, social e político em que se inserem e a que servem, na realidade, continua a ser extremamente difícil de se conceber, lidar e gerir os mecanismos públicos e privados de protecção social como parte integrante da sociedade em que operam. Provavelmente a explicação para tal dificuldade se relacione com o papel que a ajuda financeira internacional passou a desempenhar nos países subdesenvolvidos, na sequência do processo de descolonização, das rivalidades da guerra fria, dos programas de ajustamento e estabilização estrutural, das iniciativas de emergência para mitigar os efeitos de conflitos político-militares, das crises económico-financeiras dos países subdesenvolvidos, das sucessivas crises de vulnerabilidade alimentar e outras calamidades naturais e sociais.

Apesar de se reconhecer intelectualmente que o conceito de protecção social deve ser abrangente e agregador, na prática, os modelos, os programas e políticas implementadas, assumidas são de natureza e forma profundamente assistencialistas. Um dos exemplos ilustrativos e mais recentes desta tendência é o artigo intitulado “Social Protection in Africa: Where Next?” (Devereux *et al.*, 2010). Ao assumirem que a protecção social é uma arena política relativamente nova, “... concebida pela comunidade doadora no final da década de 1990”, é evidente que estes autores reduzem o domínio da protecção social ao processo directamente ligado às iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Por isso, entende-se por protecção social como, “... o conjunto específico de instrumentos

de política elaborados pela comunidade doadora no final de 1990, com o objectivo de aliviar a pobreza e gestão de risco nas comunidades pobres e vulneráveis da região Sul.” (Devereux *et al.*, 2010: 2). Admite-se que a protecção social possa ser definida de forma ampla e abrangente, mas em seguida considera-se que, no caso da África Subsariana, ela é principalmente operacionalizada por doadores e ONGs internacionais, sendo dominada principalmente por transferências de dinheiro não condicionais ou condicionais, fornecidas a grupos-alvo de pobres e vulneráveis e por programas de obras públicas para pobres em idade activa.

O recurso ao termo ‘protecção social’ tornou-se, sem dúvida, apelativo, nem que seja por ajudar a criar a sensação de abrangência e inclusão, mesmo que seja mínima ou até fictícia. Na prática, os modelos analíticos e metodológicos usados para lidar com a protecção social dos países subdesenvolvidos não são consensuais quanto ao conteúdo e formas operacionais. Certas abordagens são explicitamente assistencialistas no seu conteúdo, objectivos e métodos, como é o caso das iniciativas caritativas. Outras procuram converter a assistência social num direito humano⁷ ou, então, nas necessidades básicas individuais. Mas, como refere Munro (2007: 10), existem diferenças entre os pensadores legalistas e os economistas neo-clássicos. Enquanto os legalistas defendem a assistência social recorrendo ao argumento do direito humano com base na lei, os economistas justificam-na na base das necessidades económicas, razão pela qual os primeiros acusam estes últimos de assistencialistas (‘welfarist’) e de argumentos mais fracos do que a fundamentação baseada na lei.

Alguns críticos da abordagem assistencialista têm avançado outras alternativas, visando tornar as análises da protecção social parte integrante do sistema mais amplo da economia e sociedade em geral. Wuyts (2006), por exemplo, defende que a natureza da protecção social depende do quadro de referência tomado em consideração, podendo ser *ex-ante* e *ex-post*. O quadro *ex-ante* é considerado prospectivo, porque a protecção social é vista como parte integrante do processo de desenvolvimento económico. O quadro *ex-post* é reactivo, típico da abordagem aqui designada por assistencialista; procura compensar ou apoiar as pessoas que perdem ou são prejudicadas, total ou parcialmente, pelas mudanças económicas e sociais.

⁷ Acções benevolentes e caritativas, se bem que boas em si mesmas, são insuficientes do ponto de vista dos direitos humanos’ (UNICEF, 2000a) (Ver também UNICEF, 2004: 11-12)’ (Munro, 2007: 10).

Ambos os quadros analíticos, *ex-ante* e *ex-post*, são relevantes para a política social, sendo o último orientado para responder a situações de necessidade e de emergência imediata, enquanto o primeiro permite gerar níveis de prevenção ou de antecipação de possíveis falhas, resultantes do processo de desenvolvimento. Por isso, Wuyts (2006; ver também Holzmann, 2009) contrapõe à abordagem *ex-post* uma abordagem *ex-ante* orientada para um maior e melhor equilíbrio entre diferentes estratégias de protecção social.

Neste trabalho, diferentemente das abordagens dominantes e alternativas críticas, a protecção social é considerada em torno da posição epistemológica definida pela finalidade principal, em vez das suas formas de classificação, seus componentes e funções. Por protecção social entende-se, neste texto, como o sistema de relações, mecanismos, iniciativas e programas concebidos e implementados para garantir uma crescente segurança humana digna, através da libertação gradual dos cidadãos de dois medos principais no ciclo da vida humana: 1) Liberdade de carência, alimentar, profissional ou laboral (seja ela estrutural, crónica ou acidental; e.g. escassez de alimentos, falta de emprego ou de oportunidades profissionais), bem como de meios efectivos de controlo da reprodução humana (e.g. acesso aos meios contraceptivos adequados e assistência médica básica, que reduza a mortalidade materno-infantil); 2) Liberdade da agressão, privação e ameaça à segurança física e psicológica, incluindo o tráfico de órgãos humanos ou de pessoas, violência doméstica, linchamentos públicos (Francisco, 2009, 2010a: 37).

É evidente que definições operacionais de conceitos fundamentais, por si só, não podem resolver os problemas analíticos que conduzem à discrepância de abordagens apontada no início desta secção, entre a forma de conceber e de lidar com a protecção social em sociedades desenvolvidas e em sociedades subdesenvolvidas. Quando muito, o reconhecimento de tal divórcio conduz a uma revisão mais atenta e rigorosa do instrumental de análise e dos métodos utilizados na formulação de políticas específicas, a começar pelas próprias definições operacionais.

Na formulação da definição de protecção social seguida neste trabalho, teve-se o cuidado de tomar como referência principal o móbil da segurança humana. Se a última finalidade da protecção social é proporcionar uma segurança humana cada vez mais digna aos cidadãos, isto deve ser válido tanto para as sociedades desenvolvidas como para as sociedades subdesenvolvidas.

É evidente que se deve tomar em consideração as devidas diferenças, em termos de níveis de desenvolvimento socioeconómico, demográfico e cultural, nas eco-

nomias desenvolvidas e nas economias subdesenvolvidas. Mas isto não justifica que, nas economias desenvolvidas, o foco dos debates analíticos tenham como preocupação principal a viabilidade e sustentabilidade económico-financeiras dos seus sistemas de segurança e protecção social, enquanto nos países subdesenvolvidos se assume como suficiente e inevitável a crescente dependência da ajuda assistencialista.

Dia após dia, multiplicam-se as iniciativas internacionais visando converter a assistência social em sistemas crescentemente mais previsíveis e abrangentes (Adésínà, 2010; Balamounte-Lutz, 2010; Devereux e Sabates-Wheeler, 2004; Devereux *et al.*, 2010; Ellis *et al.*, 2009; Holzmann, 2009; ILO, 2006; Niño-Zarazúa, 2010; World Bank, 1999). Em contrapartida, também se multiplicam vozes críticas à ajuda internacional prestada aos países subdesenvolvidos; sem falar dos críticos por opção ideológica, autores e activistas como Easterly (2002), Hanlon (2004), Moyo (2010) e Shikwati (2005), que questionam a ajuda internacional pelas consequências que o dinheiro fácil gera em termos de corrupção, mau uso dos recursos públicos, irresponsabilidade política das partes envolvidas, distorções dos mercados nacionais, debilitação do tecido social e cultural e desprezo por opções institucionais, financeiras e governativas mais valorizadoras, formativas e dignificadoras.

O DEBATE EMPÍRICO

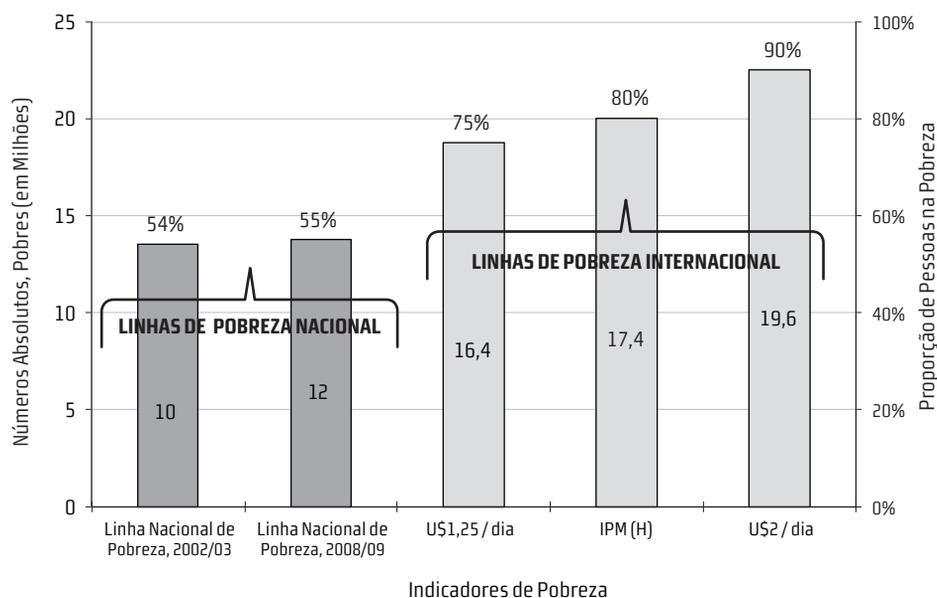
Relativamente à segunda vertente, o contexto empírico, interessa sublinhar que Moçambique encontra-se entre os 12 países no mundo com maior intensidade e incidência de pobreza, medida pelo recentemente criado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Alkire e Santos, 2010; UNDP, 2010). Com cerca de 80% da população moçambicana classificada como pobre em termos do IPM, esta proporção da população cai dentro do intervalo definido pelos dois indicadores mais comuns de pobreza internacional “extrema” - 75% da população vivendo com 1,25 dólares ou menos por dia e 90% vivendo com 2 dólares ou menos por dia.

Moçambique entrou, assim, na segunda década do Século XXI, com um efectivo de 18 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza, correspondendo a, pelo menos, cinco milhões de pessoas a mais do que o efectivo estimado na base das linhas de pobreza nacional - 54% em 2003 e 55% em 2009 (MPD, 2010) (Gráfico 1).

Entretanto, como sublinhou Francisco (2010d) em reacção à divulgação pública dos dados oficiais da 3ª Avaliação Nacional de Pobreza, as pesquisas recentes sobre a situação e evolução da pobreza em Moçambique, tanto de pesquisas baseadas em dados estatisticamente representativos (Alkire e Santos, 2010; de

Vletter *et al.*, 2009; Cunguara e Hanlon, 2009; Métier de 2006, MPD, 2010) como de pesquisa qualitativa, através de estudos de caso e relatórios descritivos (Paulo *et al.*, 2008; Hanlon, 2007, Serra, 2010), são unânimes num ponto: a pobreza em Moçambique é ainda muito elevada, cronicamente resistente e mostrando sinais de aumento, em vez de diminuição.

GRÁFICO 1 COMPARAÇÃO DE MEDIDAS DE POBREZA, MOÇAMBIQUE 2009 - 2010



FONTE MPD, 2010; Alkire & Santos, 2010

Em várias províncias onde a incidência da pobreza poderá ter diminuído no início do corrente século, voltou a aumentar nos anos seguintes. A Zambézia, com mais de quatro milhões de pessoas (um quinto da população de Moçambique), apresenta um forte aumento da pobreza, ultrapassando, em 2009, o nível atingido na primeira Avaliação Nacional da Pobreza, há mais de uma década.

A Tabela 1 e a Figura 1 resumizam os dados das três avaliações nacionais (1ª – 1996/97; 2ª – 2002/03; 3ª – 2008/09), destacando com setas as províncias que registaram aumentos na incidência de pobreza nos períodos em análise. Todas as mudanças merecem atenção, mas na Tabela 1 as setas são colocadas onde a pobreza está a piorar, sendo nelas que se devem incidir a atenção e as intervenções prioritárias. Entre a 1ª e a 2ª Avaliação, apenas em Cabo Delgado, Maputo Província e Cidade de Maputo, a

pobreza tinha piorado. No entanto, a tendência da incidência de pobreza foi revertida no período seguinte, entre a 2ª e 3ª Avaliação, de forma significativa em Cabo Delgado e Cidade de Maputo, mas ligeiramente na Província de Maputo.

TABELA 1 EVOLUÇÃO DA ÍNCIDÊNCIA DA POBREZA, TRÊS AVALIAÇÕES, MOÇAMBIQUE, 1996-2009

	Incidência da Pobreza			Diferença		Pontos Percentuais (pp.)		
	1a Aval. 1996-97	2a Aval. 2002-03	3a Aval. 2008-09	96-97 a '02-03		02-03 a '08-09		96-97 a '08-09
Nacional	69,4	54,1	54,7	-15,3		0,6	↑	-14,7
Urbana	62,0	51,5	49,6	-10,5		-1,9		-12,4
Rural	71,3	55,3	56,9	-16,0		1,6	↑	-14,4
Norte	66,3	55,3	46,5	-11,0		-8,8		-19,8
Niassa	70,6	52,1	31,9	-18,5		-20,2		-38,7
Cabo Delgado	57,4	63,2	37,4	5,8	↑	-25,8		-20,0
Nampula	68,9	52,6	54,7	-16,3		2,1	↑	-14,2
Centro	73,8	45,5	59,7	-28,3		14,2	↑	-14,1
Zambézia	68,1	44,6	70,5	-23,5		25,9	↑	2,4
Tete	82,3	59,8	42,0	-22,5		-17,8		-40,3
Manica	62,6	43,6	55,1	-19,0		11,5	↑	-7,5
Sofala	87,9	36,1	58,0	-51,8		21,9	↑	-29,9
Sul	65,8	66,5	56,9	0,7	↑	-9,6		-8,9
Inhambane	82,6	80,7	57,9	-1,9		-22,8		-24,7
Gaza	64,6	60,1	62,5	-4,5		2,4	↑	-2,1
Maputo Prov.	65,6	69,3	67,5	3,7	↑	-1,8		1,9
Maputo Cid.	47,8	53,6	36,2	5,8	↑	-17,4		-11,6

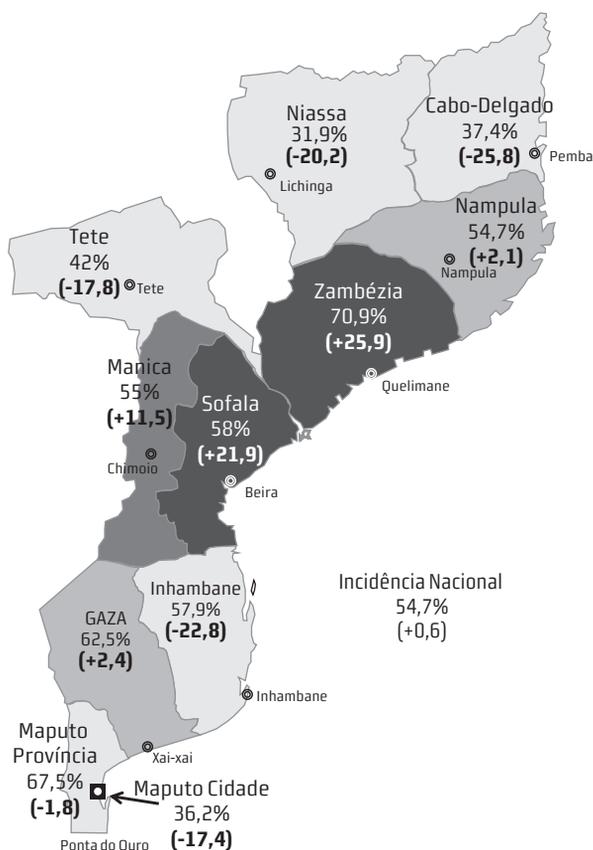
FONTE MPD, 2010: 4

A 3ª Avaliação revelou um panorama nada animador a nível rural. Várias províncias apresentaram sinais de retrocesso, entre 2003 e 2009, resultando no aumento da incidência de pobreza nacional e rural, nomeadamente na Zambézia, Manica, Sofala, Gaza e Nampula.

Em termos regionais, a região Centro, com 42% da população (cerca de 9 milhões de pessoas), encontra-se numa situação particularmente grave, ao registar

um aumento médio de 14% de incidência de pobreza, resultante do agravamento do padrão de consumo em três das quatro províncias desta região.

FIGURA 1 NÍVEIS DE INCIDÊNCIA DA POBREZA E VARIAÇÕES NO TEMPO POR PROVÍNCIAS, MOÇAMBIQUE 2003
(VARIAÇÕES EM PONTOS PERCENTUAIS, PP.)



FONTE MPD, 2010: 4; Republic of Mozambique, 2010: 13

A última coluna na Tabela 1 apresenta a diferença líquida em pontos percentuais (pp.) em toda a década (1997-2009). Na Zambézia, depois de uma diminuição de 24 pp., entre 1997 e 2003, a pobreza voltou a piorar, de tal maneira que já ultrapassou o nível de 1997, em 2,4 pp. A Província de Maputo tem registado ligeira diminuição da pobreza (-1,8 pp.), mas num ritmo insuficiente para ultrapassar o nível de 1997. Igualmente grave é a variação da pobreza entre 2003 e 2009, em Sofala (22 pp.) e Manica (12 pp.), seguidas de algumas províncias com aumentos menores, como Gaza (2,4 pp.), Maputo Província (2,5 pp.) e Nampula (2,1 pp.).

Contra a tendência geral de agravamento da pobreza, destacam-se Cabo Delgado (-26 pp.), Niassa (-20 pp.), Inhambane (-23 pp.) e Cidade de Maputo (-17 pp.). Estes casos com avanços positivos em termos de redução da pobreza absoluta, acabam por ser insuficientes para compensar os casos com retrocessos significativos, razão pela qual a incidência de pobreza nacional registou um aumento médio de 0,6 pp. no período 2003-2009.

O DEBATE EM FALTA

Quanto à terceira vertente, o debate em falta, um dos assuntos mais carentes de reflexão e investigação é a questão da natureza da economia nacional e do Estado em Moçambique. Será por falta de massa crítica, que ninguém pode ser responsabilizado? Ou é receio de enfrentar a realidade, quer por desinteresse, quer por conveniência de interesses inconfessáveis?

Francisco (2010a) tem caracterizado Moçambique como um Estado Falido mas não Falhado.⁸ Não é um Estado Falhado, tanto do ponto de vista dos critérios e indicadores do Índice de Estados Falhados (Foreign Policy, 2010) como de outras metodologias de avaliação do nível de estabilidade e vulnerabilidade da governação, serviços prestados ao cidadão e níveis de corrupção, disfuncionalidade e informalidade. No entanto, apesar de não existir um índice de Estados Falidos propriamente dito, existem suficientes evidências testemunhando a natureza falimentar do Estado Moçambicano, em vários sentidos, nomeadamente, financeiro e económico. Financeiramente, o Estado Moçambicano só tem conseguido honrar as suas obrigações perante os credores internacionais, recorrendo à ajuda externa massiva.

No final do século XX, a dívida pública de Moçambique atingiu os seis mil milhões de dólares, representando 153% do PIB do ano 1998, cerca de 13 vezes as receitas do Estado e 25 vezes as exportações do mesmo ano (Ministério das Finanças, 2008: 3). Foi graças ao perdão de grande parte da dívida internacional, acumulada de forma insustentável, antes e depois da adesão às Instituições de Bretton Woods em 1984, que Moçambique voltou a ser reconhecido como detentor de uma dívida sustentável (Reinhart e Rogoff, 2009: 375t; Sachs, 2002: 14).⁹

⁸ As expressões 'estado falido' e 'estado falhado' não são termos ingénuos, muito menos visam ocupar o lugar de termos usados abusivamente na literatura internacional (e.g. neoliberais, capitalismo selvagem, esquerda, direita ou pró-mercado) por palavras que apenas soam bem mas sem conteúdo claro.

⁹ 'Com o objectivo de tornar a dívida sustentável, Moçambique beneficiou, sucessivamente em 1999 e 2000, do alívio de dívida no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPIC). Beneficiou, ainda em 2006, do cancelamento da dívida no âmbito da Iniciativa do Alívio da Dívida Multilateral (MDRI)...' (Ministério das Finanças, 2008: 3-7).

Na escala de notação de risco ou *ratings* globais, Moçambique está longe de ser avaliado, pelas agências internacionais de *rating* (Standard & Poor's e Moody's), como um 'bom pagador' e com capacidade para atender a compromissos financeiros. A classificação de Moçambique tem sido de B+/Estável/B, correspondente à categoria 'grau especulativo', que também incluiu nações que declaram a moratória de suas dívidas (SDF, 2009; S&P, 2010). É sabido que as agências internacionais de *rating* actuam no contexto do mercado capitalista formal, sem a devida consideração da economia internacional mais ampla, nomeadamente a enorme 'economia obscura' (Napoleoni, 2009). Além disso, apesar de as agências de *rating* usarem critérios controversos e falharem por vezes escandalosamente, a verdade é que, no actual mercado formal internacional, são elas que decidem qual o risco do país e os juros que devem pagar. Moçambique, com uma economia fortemente *bazarconomizada*, e com um sector formal muito dependente da ajuda externa, tem recebido uma avaliação generosa, escapando ao grupo inadimplemento ou falido, em maior ou menor grau (C e D), graças ao forte fluxo de ajuda externa que assegura uma liquidez orçamental mínima para o funcionamento do Estado e de outras actividades económicas.

Uma busca rápida na literatura internacional e na Internet certamente permitirá reunir mais testemunhos representativos de uma imagem internacional de Moçambique, como um caso de sucesso exemplar, do que testemunhos consentâneos com a real e difícil situação social e económica da população moçambicana. Ao longo das duas décadas passadas, Moçambique despertou interesse e reconhecimento por um alegado sucesso, raramente qualificado e devidamente entendido. Considerando os inúmeros e recentes exemplos negativos africanos, incluindo em países que no passado pareciam estar a seguir o caminho do progresso económico e da democracia efectiva (e.g. Quênia, Madagáscar e Costa do Marfim), o facto de Moçambique ter conseguido evitar o Estado Falhado não deve ser desvalorizado e desprezado. Mas, se Moçambique merece ser reconhecido como um sucesso africano, é preciso reconhecer tratar-se de um sucesso relativamente aos piores, em vez dos melhores, exemplos africanos. Ou seja, Moçambique tem sido um caso de sucesso fundamentalmente por ter conseguido evitar que o Estado Soberano se convertesse num Estado Falhado (Francisco, 2009, 2010a).

A confirmação desta avaliação pode ser encontrada no crescente número de evidências de que o desenvolvimento económico e humano dos moçambicanos enfrenta dificuldades crescentes, devido principalmente às grandes debilidades das

instituições nacionais. Devido aos esforços concertados dos governantes e dos seus parceiros internacionais de desenvolvimento mais próximos, o Estado Moçambicano tem conseguido alongar a boa reputação que conquistou no passado. Só assim se entende as insistentes avaliações reprodutoras de uma imagem de sucesso que, se fosse avaliado segundo critérios sérios de dignidade e excelência, talvez fossem até denunciadas como paternalistas e de algum modo humilhantes.

Não estão em dúvida as boas intenções dos autores das avaliações (e.g. Christensen (2008),¹⁰ Clément e Peiris (2008), Baxter (2005)¹¹, Fox *et al.* (2008), e o FMI (2010),¹² para citar apenas alguns exemplos. O que está em causa, e merece ser considerado com sentido crítico, são os critérios e os parâmetros de avaliação e monitoria usados por analistas individuais e sobretudo por agências internacionais de desenvolvimento, para avaliar a qualidade do sucesso do processo de desenvolvimento, neste caso, em Moçambique.

Prevalece actualmente um certo padrão de pensamento, uma espécie de neo-ideologia que, na falta de melhor termo, se pode designar por *pensamento desejoso* ou *wishful thinking*¹³ moçambicano (Francisco e Matter, 2007: 16; Francisco *et al.*, 2010a, 2010b). O pensamento desejoso moçambicano é fruto de uma aliança efectiva entre a elite política nacional que controla o poder político e a elite financeira internacional que tem subsidiado o Governo e o Estado Moçambicano.¹⁴

¹⁰ 'Moçambique, uma das histórias mais notáveis de sucesso em África, tem beneficiado de fluxos de ajuda sustentada, crescimento forte e de base ampla, bem como profunda redução da pobreza...' (Christensen, 2008: v).

¹¹ 'Sem dúvida, Moçambique é uma história de sucesso. Um sucesso, tanto em termos de crescimento, mas também como modelo para outros países a respeito de como tirar o melhor partido possível do interesse do doador' (Baxter, 2005).

¹² 'O ritmo acelerado de crescimento económico tem continuado desde 2003. A continuidade no crescimento e na redução da pobreza em Moçambique é já uma das mais prolongadas em países de baixos rendimentos ...' (Fox *et al.*, 2008: 3-4).

¹³ 'Wishful thinking', termo inglês que significa o padrão de pensamento que toma os desejos pela realidade, levando as pessoas a tomar decisões e a interpretar os factos, relatos e percepções com base nesses desejos, em vez do que acontece na realidade e na racionalidade (Francisco e Matter, 2007).

¹⁴ O *wishful thinking* moçambicano não é unicamente produzido e desenvolvido por moçambicanos. Investigadores e personalidades internacionais influentes têm contribuído para a elaboração do *pensamento desejoso* moçambicano. A título de exemplo, Jeffrey Sachs, célebre economista norte-americano e activo promotor das chamadas 'Aldeias do Milénio', numa visita recente a Moçambique esforçou-se por dar alento ao actual *wishful thinking* moçambicano. Na palestra que proferiu em Maputo sobre o tema 'Moçambique e a Economia Global', Sachs defendeu que Moçambique tem registado importantes progressos 'que faz com que o país pertença já ao grupo das economias emergentes'. Esta declaração parece ter apanhado a audiência de surpresa, incluindo alguns dos mais notáveis promotores do *wishful thinking moçambicano* presentes na palestra. Em resposta ao pedido para que explicasse os critérios para definir um país emergente,

Um contributo fundamental para o desenvolvimento do pensamento desejo moçambicano, no domínio económico, tem sido prestado pelas Instituições de Bretton Woods, nomeadamente o FMI, na sua dupla função de financiador e supervisor técnico da gestão macroeconómica e financeira da ajuda internacional a Moçambique. Como supervisor técnico, o *staff* do FMI, através dos seus relatórios periódicos, exerce uma tutela directa nas avaliações do desempenho económico, nas expectativas e nas perspectivas macroeconómicas de Moçambique. Desde meados da década de 1980, o FMI tem proporcionado uma plataforma de monitoria técnica determinante para a forma como, perante a comunidade internacional, o desempenho da economia moçambicana é avaliado.

Dentro dos pressupostos estabelecidos pelo FMI para a intervenção na gestão macroeconómica de um país, geralmente mais consentâneos com a economia perfeita dos manuais académicos convencionais do que a economia imperfeita do país real, os críticos e homens comuns reagem com incredulidade: ‘se a economia está bem, o que importa se as pessoas não estão?’ (Estefânia, 1996: 10). Pouca importância parece ter também o facto de as avaliações se circunscreverem ao quadro macroeconómico definido apenas pela economia formal, como se a economia informal, social legítima e sobretudo a ilegal e delituosa, tivesse um peso irrelevante ou marginal. Assim, entende-se que o FMI, ao abstrair-se de toda a contextualização institucional que explica que a economia moçambicana se tenha convertido numa economia cronicamente dependente e insolvente, seja apresentada como desfrutando de melhor desempenho do que economias africanas efectivamente viáveis e sustentáveis, como são as economias da África do Sul, Botswana e Maurícias.¹⁵

A insistência numa imagem enganadora, ou mesmo ilusionista, não acontece por falta de fontes alternativas de dados e de avaliações actualizadas e consistentes com a realidade demográfica, social e económica de Moçambique. São inúmeras as evidências produzidas por pesquisadores de agências reconhecidas e analistas independentes, nacionais e internacionais, incluindo das agências internacionais a

Sachs explicou que Moçambique tem condições para crescer a uma média anual de 10% ou mais nesta década, para além de que a economia também está apta para duplicar o seu tamanho em cada cinco ou sete anos (‘Moçambique já é uma economia emergente’ in *Jornal Notícias*, ‘Economia & Negócios’, 21.01.2011, pp. 4-5).

¹⁵ Na sua mais recente avaliação, o FMI considera o desempenho da economia de Moçambique em 2010 como ‘forte’, ‘robusto’ e ‘... melhor durante a recessão mundial que os seus congéneres da África subsariana (AS) ...’ (Relatório nº 10/375, 2010: 4).

que os autores acima citados pertencem. Evidências que, certamente, os investidores internacionais sérios tomam em consideração quando se trata de avaliar as oportunidades de negócio em África.¹⁶

Se alguma dúvida ainda subsistisse quanto às imagens que melhor reflectem a actual realidade moçambicana, um conjunto de novas pesquisas têm produzido resultados actualizados e representativos da realidade demográfica, económica e social contemporânea, reduzindo a margem de controvérsia quanto às difíceis condições de vida da população moçambicana.¹⁷ Apesar disto, não significa que as elites influentes, nacionais e internacionais, estejam prontas a renunciar ao *wishful thinking* a favor de um maior realismo, verdadeiro pensamento e discurso positivo e construtivo.

Enquanto a crise financeira internacional de 2007-2009 não converteu a possibilidade de insolvência dos próprios Estados da zona Euro numa crescente inevitabilidade, nem mesmo relativamente aos Estados cronicamente falidos, era fácil associar a sua incapacidade de cumprimento das obrigações financeiras, para com terceiros, como expressão de falência, bancarrota ou insolvência. O tempo dirá se as recentes falências e outras em perspectiva, nas economias avançadas, contribuirão para colocar o debate no seu devido lugar sobre a maior ou menor viabilidade e sustentabilidade de economias crónica e fortemente dependentes da ajuda internacional.

Kaletsky (2010: 237-238) defende que a possibilidade de insolvência do governo só se coloca se uma Nação, ou precisamente se o Tesouro Nacional, pede emprestado a outros países numa moeda que não pode controlar. Governos de nações como os Estados Unidos, a Inglaterra ou o Japão não correm o risco de falência ou incumprimento (*default*), porque sempre podem honrar as suas dívidas; nem que, em último recurso, instruem os seus bancos centrais a imprimirem o dinheiro necessário para saldar as suas dívidas.

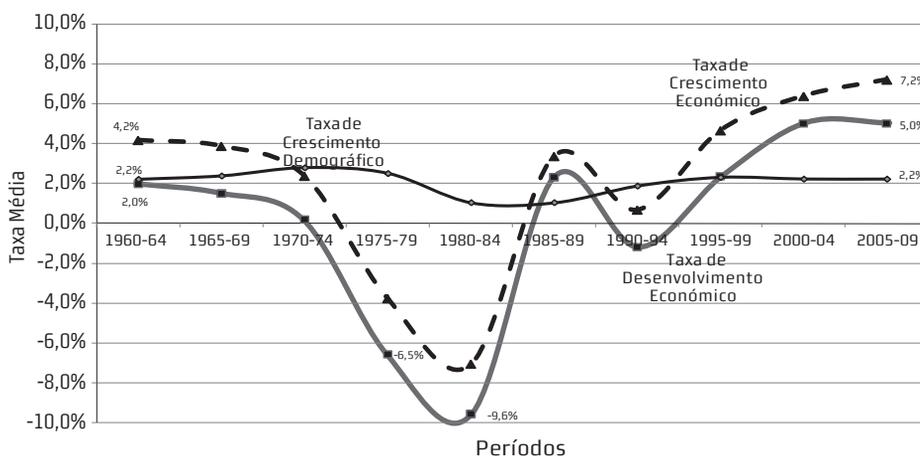
¹⁶ Índices de liberdade económica (The Heritage Foundation, 2010; Fraiser Institute, 2010); ambiente de negócios (World Economic Forum, 2010; World Bank, 2010); índices de notação de crédito das agências de *rating* Standard & Poor e Fitch (www.pri-center.com/country/country_specific.cfm?countrynum=139); níveis de corrupção, democracia, qualidade institucional (Transparency International, 2010; The Economist, 2010); índices de crescimento, desenvolvimento humano e de pobreza humana (UNDP, 1994, 2010).

¹⁷ Para além da 3ª Avaliação, baseada no Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) 2010 (MPD, 2010), os dados dos Inquéritos do Trabalho Agrícola (TIA), relativos aos anos 2000 e 2009 (e.g. ver artigo de Cunguara e Hanlon, 2010) e o Censo de 2007 (INE, 2009a, 2010) mostram uma realidade urbana e rural muito mais complexa e difícil do que as que as informações oficiais admitem.

Diferentemente, Estados como o de Moçambique e tantos outros, inteiramente dependentes de divisas de outros países que não conseguem controlar, enfrentam riscos reais de falência financeira. Apesar de não existirem mecanismos legais a nível internacional para forçar os governos devedores a pagarem as suas dívidas em atraso, na prática, os credores podem retaliar e interromper a actividade dos seus respectivos Estados, cortando-lhes o acesso aos financiamentos internacionais de que muito dependem.

Em Moçambique, a falência financeira do Estado remonta a meados da década de 1980, mais precisamente a 1984, ano em que o Governo Moçambicano formalizou o seu pedido de apoio financeiro e técnico ao FMI (Fundo Monetário Internacional) e ao Banco Mundial. Não é objectivo deste artigo detalhar os antecedentes e as causas da falência financeira do Estado moçambicano, mas o Gráfico 2 sumariza, de forma gráfica, a evolução falimentar da economia moçambicana, comparando três taxas de crescimento: demográfica, económica (medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) real) e do desenvolvimento económico (medida pelo PIB real *per capita*).

GRÁFICO 2 DO ESTADO COLONIAL À FALÊNCIA DO ESTADO SOBERANO: MEIO SÉCULO DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO, ECONÓMICO E DO DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE 1960-2005



FORNE PWT 6.1; www.foreignpolicy.com

Entre 1960 e 2009, a população cresceu à taxa média anual de 2,2%, enquanto a economia moçambicana cresceu à taxa média anual de 1,7%. Ou seja, ao longo do último meio século, o moçambicano produziu abaixo do mínimo necessário (pelo menos 2,2% correspondente ao crescimento populacional) para que

o padrão de vida não regredisse. Assumindo o PIB real dividido pelo número de habitantes como *proxy* do desenvolvimento económico, nos últimos 50 anos, Moçambique registou uma involução, em vez de desenvolvimento económico (-0,3% ao ano) (Francisco, 2010a).

Desde o início da década de 1990, o crescimento económico tem sido geralmente positivo, resultando num desenvolvimento económico médio anual real de 5%. Só que este crescimento económico anual recente, apesar de já ser relativamente elevado, ainda não compensou a profunda involução anterior, resultante do crescimento económico negativo, registado entre 1975 e o fim da guerra civil em 1992.

Se a verdadeira função do FMI, parafraseando Kanitz (2002), é manter a governabilidade de governos incompetentes até à próxima eleição, parece haver poucas dúvidas de que o FMI tem cumprido bem tal função em Moçambique. Na verdade, bem de mais, ou mesmo muito além do esperado do seu mandato e vocação. Em princípio espera-se do FMI uma intervenção cirúrgica efectiva num período relativamente curto. No caso de países como Moçambique, o FMI supervisiona e gere a macroeconomia há mais de um quarto de século (Castel-Branco, 1999:12; Soros, 1999: 175-178).¹⁸

Na verdade, o FMI tornou-se parte integrante do corpo técnico da governação pública moçambicana e um dos principais actores no âmbito do que Francisco (2010a: 38) designa por protecção social ampla, pelo seu papel na definição dos mecanismos macroeconómicos, política monetária e fiscal, política salarial do sector público, aceitação ou rejeição de subsídios e de programas sociais de transferências a favor dos pobres, assistência técnica e financeira visando mitigar choques, naturais ou financeiros, entre outros aspectos (FMI, 2010a, 2010b).

Na última década, a supervisão internacional do FMI e do Banco Mundial ampliou-se para um grupo crescente de agências internacionais e doadores bilaterais. Actualmente, o chamado G19 envolve pelo menos 19 países que apoiam directamente o Orçamento do Estado, para além de contribuírem com a ajuda adicional a nível sectorial e local. Deste modo, em vez da dependência do Estado

¹⁸ 'Contra o seu mandato e vocação, o FMI acabou ficando envolvido em programas de rápida estabilização que nunca terminavam, ou que se sucediam uns aos outros nos mesmos Países. Killick (1995) mostra que, em cada um dos mais de 30 Países da África Sub-Sahariana (SSA) que solicitaram e receberam apoio do FMI nas duas últimas décadas, o FMI implementou, ou tentou implementar, pelo menos três, em alguns casos mesmo dez, programas sucessivos de estabilização económica. Na maioria dos casos, o FMI entrou no País para ficar entre um a dois anos, e acabou ficando dez ou mais anos sem conseguir atingir a totalidade dos objectivos de estabilização definidos' (Castel-Branco, 1999: 12).

Moçambicano diminuir e ser substituída por fontes nacionais, tem aumentado e diversificado, tanto a nível macro como a nível sectorial. Um aumento que, nos anos recentes, o Governo tem procurado disfarçar com simulações estatísticas e contabilísticas na formulação das percentagens de ajuda ao Orçamento do Estado, complementadas com declarações retóricas quanto à vontade política de se acabar com a política da “mão estendida” e dependência da ajuda internacional.

Em termos económicos, o Estado Moçambicano alicerça-se numa economia nacional composta por um complexo bazar de múltiplos universos económicos, uma verdadeira *bazarconomia*, porque cada universo económico cresce e desenvolve-se com uma racionalidade própria, relativamente independente dos demais universos económicos (Francisco, 2009; 2010a).

Acontece, porém, que, ao nível da economia nacional mais geral, observa-se uma tendência crescente para a informalidade, envolvendo a fraca economia formal existente e legalmente registada. Vários universos económicos co-existem e contribuem para o vasto e complexo multiverso económico nacional, dependendo crescentemente de políticas e interesses particulares dos agentes económicos. Diversos universos económicos compõem actualmente o bazar económico moçambicano, desde as economias vulgarmente designadas por ‘economia de subsistência’, ‘economia informal’ (ou também não registada e extra-legal, mas socialmente legítima); passando pela ‘economia oculta’ ou ilegal, delituosa, criminal e socialmente não tolerada, até às exíguas ‘economia capitalista privada’ e ‘economia capitalista pública’.

Neste contexto, os indicadores económicos convencionais, por exemplo, Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB), acabam por representar a ponta de um vasto, mas muito mal conhecido e medido, *iceberg* económico nacional. Um *iceberg* económico que, bem ou mal, reflecte principalmente a economia que é possível aferir com os instrumentos estatísticos disponíveis. Só que, em Moçambique, a economia real está longe de ser apenas a que é registada e medida, directa ou indirectamente. Isto acontece por dificuldades diversas, relacionadas menos com as limitações metodológicas e falta de instrumentos de medição do que com dificuldades reais em capturar e aceder aos reais fluxos económicos e financeiros, incluindo fluxos de auto-consumo e, sobretudo, fluxos extra-legais e ilegais, ao nível da ‘economia canalha’ (*Rogue Economics*), parafraseando Napoloni (2009) - economia do roubo, da fraude, da chantagem e burla, bem como tráfico de vários tipos (humano, de armas e drogas).

Convencionalmente, assume-se que a economia directa ou indirectamente registada representa o grosso da economia nacional, estimando-se ter atingido em

2009 cerca de 9,8 mil milhões de dólares americanos (Wikipedia, 2010). Contudo, estas estimativas necessitam de ser interpretadas com cautela, para não se incorrer no equívoco de que representa um mercado integrado e nacionalmente representativo dos principais universos económicos, que constituem a economia nacional.

É sabido que o PIB, tal como é actualmente estimado e medido, capta uma parte limitada da economia total. Sobre a proporção do auto-consumo, ainda é possível arriscar estimativas aproximadas, mas a respeito da 'economia canalha', nas suas múltiplas formas, desconhece-se completamente a sua dimensão e peso real no valor monetário total em circulação na economia moçambicana.¹⁹

Considerando as elevadas proporções de informalidade ao nível dos principais factores de produção, pelo menos 75% do mercado dos factores terra, trabalho e capitais desenvolve-se mais ao nível informal do que ao formal. É provável que a parte da economia nacional excluída do mercado formal - particularmente os vastos recursos fundiários e imobiliários, desvalorizados e convertidos em capital improdutivo por instituições avessas ao desenvolvimento de mercados nacionais integrados - possua presentemente um valor de mercado inferior ao actual PIB moçambicano. Apesar disso, do ponto de vista da situação e perspectiva de desenvolvimento dos sistemas de protecção social, não é irrelevante que a maioria da população moçambicana continue a depender mais da economia de subsistência do que da exígua economia capitalista, nacional e internacional.

À semelhança do que acontece com a economia nacional, também a natureza do Estado está longe de ser debatida seriamente. Nas últimas duas décadas, como foi acima referido, o principal sucesso do Estado moçambicano tem sido evitar, ou pelo menos adiar, a conversão do Estado Falido em Estado Falhado (Francisco, 2010a). Mas não está livre de que tal aconteça, a médio prazo, considerando que partes importantes do Estado Moçambicano parecem estar cada vez mais reféns do crime organizado e narcotráfico.²⁰ Além disso, existem inúmeras evidências da crescente precariedade da segurança pública, tanto em relação à protecção pessoal dos cidadãos como dos seus bens, razão pela qual a população recorre frequentemente à justiça por conta própria (e.g. linchamentos populares).

¹⁹ É duvidoso que a proporção do mercado informal, no seu sentido amplo, represente somente os 40% do PIB estimados por Schneider *et al.* (2010: 21; ver também Francisco e Paulo, 2006).

²⁰ Em 2010, o Governo dos Estados Unidos da América, através do Presidente Barak Obama, tomou medidas em defesa do seu sistema financeiro nacional, alegadamente por Moçambique estar a tornar-se cada vez mais envolvido no narcotráfico internacional (www.clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=business&cid=18539&tipo=one).

Quando se confronta esta realidade com a imagem de sucesso de Moçambique, somente através das lentes do *pensamento desejoso moçambicano* se podem perceber afirmações como a do IPC-IG (2010), sobre o sucesso de Moçambique ao nível dos programas de protecção social:

Além da África Austral, Moçambique, Gana e Quênia também têm sido bem sucedidos no desenvolvimento de estruturas de protecção social, e / ou no avanço em direcção à definição de uma perspectiva de longo prazo das suas políticas e programas (IPC-IG, Nota Conceptual, 2010).

Uma reflexão cuidada dos reais desafios colocados pela ampliação e consolidação da protecção social em Moçambique mostra como esta tarefa está a tornar-se cada vez mais difícil nos dias de hoje. Parte das dificuldades, como se refere e exemplifica no início deste artigo, derivam de factores objectivos e acontecem independentemente da vontade política dos governantes; outra parte deriva de factores subjectivos e conjunturais, incluindo o empenho, a honestidade e o profissionalismo na implementação das políticas públicas.

Setembro de 2010 foi um mês terrível para os *pensadores desejosos* em Moçambique. O mês começou com mais uma revolta popular violenta e sangrenta nas duas principais cidades da Província de Maputo (Maputo e Matola)²¹ e terminou com a divulgação de novos dados devastadores contra a tese de que a pobreza estava a diminuir e a ser controlada. Segundo a 3ª Avaliação Nacional da Pobreza e Bem-estar em Moçambique, a pobreza estagnou na melhor das hipóteses, mas em várias províncias do país, e nas zonas rurais em geral, aumentou substancialmente (MPD, 2010).

Face a este panorama da economia e do Estado de Moçambique, é legítimo perguntar: que perspectivas se pode esperar para a protecção social num país

²¹ Os distúrbios violentos de 1 a 3 de Setembro, apelidados na imprensa internacional como a 'revolta do pão', (www.guardian.co.uk/world/2010/sep/02/mozambique-bread-riots-looters-dead, ou a 'revolução do pão' (www.tvi24.iol.pt/sociedade/visao-quiosque-tvi24-revista--imprensa/1190312-4071.html), originaram mais de uma dezena de mortes de civis. Seguiram-se alguns dias de tensão e boatos, até que, a 7 de Setembro, o Governo recuou na sua decisão, suspendendo o aumento dos preços de alimentos, água e electricidade, para além de anunciar outras decisões visando pôr termo ao protesto popular. Uma onda similar de protesto popular ocorreu também em 05.02.2008 contra o aumento dos preços dos "chapas" (transportes urbanos informais), originando confrontos com a polícia, paralisação do comércio e outras actividades na cidade de Maputo. Este tipo de protestos populares apontam para uma nova etapa política nacional, um novo *dissenso*, parafraseando o conceito criado pelo filósofo francês Jacques Rancière. Dissenso, ao invés de consenso, em que as pessoas que não fazem parte do poder de Estado e da gestão da coisa pública apoderam-se das ruas e do palco público, para declarar que aquilo que o Governo decide não é inevitável.

mergulhado numa falência económico-financeira crónica, há mais de um quarto de século, com um Estado que hesita entre o subdesenvolvimento e o mau desenvolvimento, enquanto o desenvolvimento inclusivo parece ser usado na retórica política como isca, destinada a atrair e a perpetuar a ajuda internacional, alegadamente em prol do combate à pobreza?

PROTECÇÃO SOCIAL FINANCEIRA

De acordo com o último censo populacional realizado em 2007 pelo INE (2009, 2010), a população moçambicana em idade economicamente activa (PIA), convencionalmente definida entre os 15 e 64 anos de idade, rondava os 10,6 milhões de pessoas (51% da população total).

A taxa teórica de participação económica, definida como a percentagem da população em idade activa (15-64 anos), que exerceu alguma actividade económica ronda os 77%. Na realidade, a taxa efectiva de participação económica é superior. Se ao efectivo teórico, referente ao grupo etário dos 15-64 anos, se adicionar o efectivo de crianças e adolescentes dos 7-14 anos que exerceu alguma actividade económica, verifica-se que aproximadamente 32% (cerca de 1,4 milhões) de crianças e adolescentes trabalham (Gráfico 4). Assim, a taxa efectiva de participação poderá rondar os 86%; ou seja, cerca de 20% mais do que é estimado na base da taxa teórica de participação económica.

A Tabela 2 mostra que a base laboral formal, potencialmente disponível para contribuir financeiramente para a segurança social, representa cerca de 8%, contra 17% de desempregados e 75% em actividades informais (INE, 2005). Na prática, menos de 10% dos mais de 10,6 milhões de pessoas na população economicamente activa encontram-se actualmente abrangidos pela protecção social formal, incluindo a previdência social do Estado para trabalhadores da Administração Pública e o sistema de segurança social (INSS). Como o efectivo do INSS inclui trabalhadores registados, tanto os que contribuem activamente como os não contribuintes ou inactivos, na realidade, a percentagem de beneficiários da segurança social formal cobre apenas 5% da população em idade economicamente activa.

De uma maneira geral, a literatura actual sobre protecção social nos países subdesenvolvidos assume como um dado adquirido a ideia de que a viabilidade e a sustentabilidade dos sistemas modernos de protecção social, dependem, prin-

principalmente, da robustez, eficácia e eficiência dos sistemas financeiros existentes (Adésínà, 2010; Balamonte-Lutz, 2010; Cichon *et al.*, 2004; Devereux e Sabates-Wheeler, 2004; Devereux *et al.*, 2010; Ellis *et al.*, 2009; Feliciano *et al.*, 2008; Holzmann, 2009; Niño-Zarazúa, 2010; ILO, 2006; Quive, 2007; Whaterhouse e Lauriciano, 2009; World Bank, 1999; Wuyts, 2006).

TABELA 2 POPULAÇÃO EM IDADE ECONOMICAMENTE ACTIVA E PROTECÇÃO SOCIAL FORMAL EM MOÇAMBIQUE 2007

	Total	%
(em 1000 pessoas)		
População Total (Censo 2007)	20.632	100
População 7 e mais anos de idade	15.213	73,7%
População em Idade Activa (PIA), 15-64 anos	10.589	51,3%
PIA por Sector de Actividade		
Assalariada	837	7,9%
Informal	7.942	75%
Desempregada	1.800	17%
População infantil trabalhadora (7 -14 anos)	1.354	8,9%
PIA por Fonte de Contribuição		
Previdência Social Estado (Funcionário da Adm. Pública)*	231,8	2,2%
Trabalhadores no Sistema de Segurança Social (INSS)	690,0	6,5%
Activos	193,4	1,8%
Inactivos	496,5	4,7%
População Abrangida pela P.S Formal (Previdência Social + INSS)	921,7	8,7%
Actuais Beneficiários de Segurança Social Formal (INSS Activos + Estado)	425,2	4,0%

FONTES: INE, 2005, 2009a, 2010; Recama, 2008

NOTA

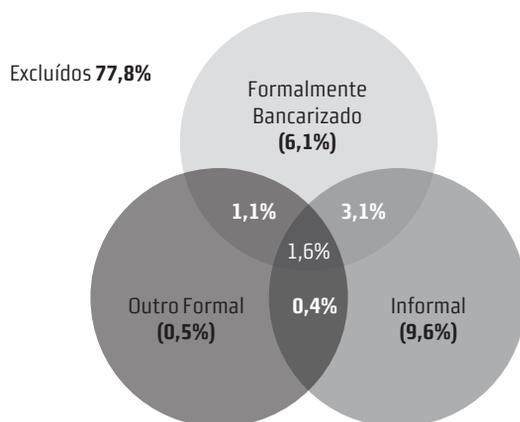
(*) O Censo de funcionários indicou um total de 169.963 funcionários, mas o dado usado aqui deriva do Censo 2007

O pressuposto de que os sistemas modernos de protecção social dependem cada vez mais dos sistemas financeiros é correcto, mas apenas em parte; principalmente em países onde os sistemas financeiros estão longe de serem extensivos a toda a população e a todo o território nacional. Significa, assim, que grande parte da actual literatura sobre protecção social nos países subdesenvolvidos não reconhece adequadamente as implicações da limitada abrangência dos sistemas financeiros relevantes para a protecção social.

Em parte, a exclusão dos sistemas financeiros está relacionada com a estrutura laboral e económica, de algum modo acima caracterizada; mas, por outro lado, o próprio sistema financeiro, no caso específico de Moçambique é, em si, muito precário e limitado.

Moçambique possui o pior índice de acesso a serviços financeiros na região da África Austral, como constatou o recente estudo intitulado FinScope Mozambique Survey 2009. O Gráfico 3 ilustra bem a exiguidade dos sistemas financeiros moçambicanos, tanto dos sistemas formais como dos informais. Em conjunto, estes sistemas fornecem acesso a pouco mais de um quarto da população adulta. A capacidade de endividamento dos cidadãos, nos sistemas formais e informais é globalmente insignificante (de Vletter *et al.*, 2009; Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2010c, 2010d; INE, 2006).

GRÁFICO 3 ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS EM MOÇAMBIQUE, 2009



FONTE de Vletter et al, 2009:36

Existe aqui um paradoxo importante. Enquanto os limitados mecanismos e actores financeiros formais (cobrindo menos de 7% da população) concentram e acumulam os recursos de capital financeiro, por outro lado, cerca de 78% da população adulta (85% na zona rural e 61% na zona urbana) vive completamente excluída de tais sistemas formais. Depreende-se, deste modo, que os dois lados do mercado financeiro que deveriam, directa ou indirectamente, sustentar os processos de protecção social (através de seguros diversos, previdência social, capitalizações, entre outros produtos), de uma maneira geral não se ligam entre si, se bem que ambos precisem fortemente um do outro.

Esta evidência contraria uma percepção enganadora muito comum. A percepção segundo a qual o sistema informal compensa ou substituiu o sistema financeiro formal (banca e outras entidades financeiras), onde este último está ausente, não corresponde à verdade. Os dados do FinScope Mozambique Survey 2009 mostram que o sistema financeiro informal é igualmente limitado em termos de abrangência nacional. Menos de 15% de pessoas adultas têm acesso ao sistema informal, das quais apenas

5% estabelecem ligações com o sistema formal (bancário e outros formais). Por isso, os mecanismos informais, quando muito, expandem o sistema financeiro formal para o dobro da sua abrangência nacional. Mesmo assim, considerados em conjunto os dois sistemas financeiros, o sistema financeiro como um todo cobre apenas 22% da população adulta moçambicana, o que significa que 78% permanece excluída.

Nestas circunstâncias, como tinha sido acima adiantado, não é de admirar que o sistema de protecção social formal cubra menos de 5% da população em idade economicamente activa. Isto é consistente com o baixo nível de alocação de recursos financeiros públicos através Orçamento do Estado; em 2009 a alocação realizada para a segurança social e programas de assistência social representou menos de 0,5% das despesas orçamentais gerais (Tabela 3). Em 2010, segundo os dados da Tabela 3, parece existir uma tendência de diminuição na alocação de recursos, como proporção das despesas orçamentais em relação ao PIB de 2009.

TABELA 3 ORÇAMENTO DO ESTADO PARA PROTECÇÃO SOCIAL FORMAL EM MOÇAMBIQUE, 2009-10

(em Milhões de US\$)	2009	% PSF	2010	% PSF
Protecção Social Formal (PSF)	\$13,7			
Orçamento de Estado	\$2.858	0,48%	\$3.855	0,3%
PIB	\$8.327	0,17%	\$8.926	0,13%

FONTE FDC e UNICEF, 2010

NOTA

Câmbio: 30,6 MT por 1US\$

Admitindo que os sistemas financeiros informais ampliam a abrangência dos formais para o dobro, o mais provável é que o mesmo aconteça com os mecanismos de protecção social, assentes em mecanismos financeiros informais.

Perante o panorama acima descrito, algumas questões tornam-se inevitáveis: se o sistema financeiro nacional, em que se alicerçam os mecanismos formais e informais de protecção social, proporciona acesso a menos de um quinto da população adulta, onde é que os restantes quatro quintos das pessoas excluídas do sistema financeiro buscam a sua protecção social? Estarão elas totalmente desprotegidas, em termos de apoio básico à criança e mitigação de riscos de insegurança da população idosa? Com uma infra-estrutura financeira tão limitada e excludente, será possível aspirar a uma segurança social contributiva e a uma assistência social não contributiva, inclusivas e socialmente relevantes para a maioria da população?

PROTECÇÃO SOCIAL DEMOGRÁFICA

A resposta curta e directa às três interrogações atrás colocadas pode ser dada recorrendo ao conceito de Protecção Social Demográfica (PSD), tal como foi definido na introdução deste texto - o conjunto de relações e mecanismos intergeracionais, de género, familiares, comunitários e sociais que moldam e determinam, directa ou indirectamente, os componentes de mudança demográfica, nomeadamente: mortalidade, natalidade e migrações.

Aos mais de quatro quintos de moçambicanos adultos, sem qualquer tipo de acesso aos sistemas financeiros, não resta outra alternativa senão procurar garantir a sua segurança e sobrevivência através dos sistemas reprodutivos e demográficos estabelecidos ao longo dos séculos em torno das elevadas taxas vitais. Mesmo os moçambicanos com alguma forma de acesso a mecanismos financeiros podem dispensar o contributo significativo dos mecanismos demográficos.

Na sua vida quotidiana, a solução para a prevenção e mitigação dos principais riscos humanos, desde o risco de perder a vida precocemente na infância (antes de completar um ou cinco anos) até ao risco de mergulhar na insegurança durante a velhice, continua a depender fortemente dos sistemas demográficos de protecção social. São sistemas predominantemente não financeiros, mas socialmente relevantes e determinantes do controlo social exercido nas práticas, atitudes e comportamentos das mulheres e dos homens.

Precisamente por causa desta característica, geralmente vulgarizada e assumida como natural ou biológica, Francisco (2010c) tem contraposto um argumento de algum modo provocativo, considerando o desprezo que o assunto tem recebido nas políticas de protecção social mais convencionais. Em Moçambique, defende Francisco (Francisco *et al.*, 2010a, 2010b), ter muitos filhos continua a ser a principal forma de protecção social. Este assunto é abordado, de forma mais extensiva, num outro artigo incluído neste livro. A este nível, basta apenas registar o facto de tal argumento suscitar um misto de reacções curiosas, desde surpresa, algum embaraço e também perplexidade. A surpresa e o embaraço derivam da forma como uma constatação tão mundana e óbvia expõe de forma muito simples a desatenção ou mesmo desprezo dispensado ao domínio da protecção social, socialmente relevante, enquanto a maior parte das energias, recursos humanos e financeiros são concentradas em áreas cujos resultados deixam muito a desejar.

Os investigadores, doadores e as agências internacionais não desconhecem o padrão de “protecção social”, característico das sociedades rurais e das economias de subsistência pobres. Mas o hábito de lidar com os mecanismos familiares e demográficos como naturais, ou quando muito historicamente determinados, considera-se o ter muitos filhos como parte de um universo desligado dos sistemas de protecção social modernos, os quais assentam em mecanismos principalmente financeiros. Admite-se que ter muitos filhos seja uma opção, em sociedades de economia de subsistência fortemente expostas à vulnerabilidade crónica, onde as pessoas buscam segurança contra riscos e choques nas redes sociais, sociedades funerárias e acumulação de activos produtivos destinados a alugar ou vender em tempos de crise (e.g. terra, gado, terra e outros activos).²²

As definições de protecção social prevalentes na literatura contemporânea, fortemente focalizadas nas “acções públicas” em resposta à vulnerabilidade, choques e privações humanas (Norton *et al.*, 2001: 7) também não facilitam o reconhecimento do papel exercido pelos mecanismos privados e familiares. Estes últimos praticamente não podem contar com o apoio de entidades públicas, tanto da Administração Pública como de organizações não governamentais e da sociedade, ou na combinação entre todas elas. Mais importante do que a insuficiente facilitação por parte das definições conceituais, outras razões práticas concorrerão, muito provavelmente, para o fraco reconhecimento do papel das relações não financeiras na protecção social. Apesar do espaço reservado a este texto não permitir aprofundar satisfatoriamente as razões principais do fraco reconhecimento da protecção social demográfica, pelo menos é possível enumerar e qualificar resumidamente cinco das referidas razões:

- 1) O paradoxo associado ao facto de o fundamental da protecção social acontecer no domínio das relações demográficas e sociais, votada à sua sorte e risco, enquanto o grosso dos recursos (financeiros, humanos, técnicos e em tempo) é concentrado nos serviços públicos, cuja cobertura e efectividade deixa muito a desejar;

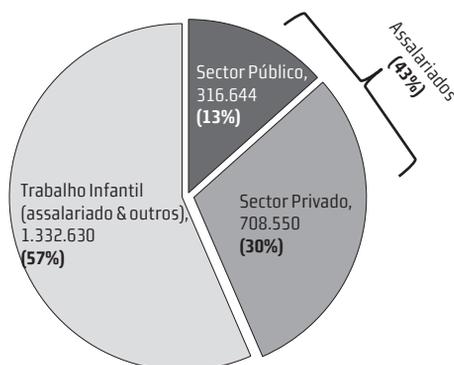
²² ‘...dada a vulnerabilidade crónica dos nossos antepassados, as primeiras formas de seguro talvez tenham sido, até, as sociedades fúnebres que poupavam recursos para garantir ao membro de uma tribo um enterro digno. Esse tipo de sociedades permanece a única forma de instituição financeira, em algumas das partes mais pobres da África Oriental. Poupar antecipadamente para uma provável adversidade futura continua a ser o princípio fundamental dos seguros, quer seja contra a morte, quer seja contra os efeitos da idade avançada, de uma doença ou de um acidente. O truque é saber quanto devemos poupar e o que devemos fazer com essas poupanças...’ (Ferguson, 2009: 164).

- 2) Como o domínio reprodutivo e demográfico, associado aos mecanismos de sobrevivência humana, é frequentemente assumido como natural ou socialmente contextual, muitos autores acreditam que tal domínio não faz parte, ou está para além, do âmbito da protecção social;
- 3) A transição demográfica moçambicana está atrasada e decorre muito lentamente, comparativamente à transição demográfica em vários países do sul de África, tais como: Maurícias, Botswana, África do Sul, Zimbabué, Suazilândia e Lesoto (Bongaarts, 2005, 2007; Lesthaegue, 1980, 1989, 2010; Malbmerg, 2008; Reher, 2004; Schoumaker, 2004; Shapiro e Gebreselassie, 2007; UN, 2010). Além disso, quando se trata de conceber mecanismos de mitigação de riscos, de insegurança humana e formas de prevenção e compensação de choques, os modelos formalmente escolhidos inspiram-se nos modelos aplicados nos países de transição demográfica e economias avançadas, sem a devida consideração de que Moçambique se encontra ainda na fase inicial da transição demográfica;
- 4) Interpretações erradas e enganadoras da teoria geral de transição demográfica, e em particular do papel da fecundidade no processo demográfico, têm induzido certos autores a concluir que a teoria convencional da fecundidade assenta no pressuposto de que os casais, em todo o mundo, sempre desejaram ter muitos filhos, devendo por isso ser estimulados a desejarem menos filhos e famílias menores (Campbell, 2007: 242-243). Esta percepção denuncia um grande equívoco quanto à questão do número de filhos desejados pelos casais. Num regime reprodutivo dependente de altas taxas vitais, as pessoas não dispõem praticamente de nenhuma margem de escolha. Tal como não são capazes de controlar o elevado risco de morte prematura, também não podem escolher entre a quantidade e a qualidade do número de filhos. A continuidade da sobrevivência é garantida principalmente pela quantidade do número de filhos. Por isso, da mesma forma que os casais não desejavam muitos óbitos, também o argumento de que as pessoas desejam ter muitos filhos, como se de uma opção subjectiva e individual se tratasse, tem pouco sentido;
- 5) Como bem referiu Reher (2004), a ideia segundo a qual, antes da transição demográfica, as pessoas preferem grandes famílias, por perceberem a utilidade dos filhos na economia familiar e, mais tarde, como seguro na

velhice, é atractiva, mas reflecte mais a realidade histórica contemporânea do que a antiga. Num passado remoto anterior à transição demográfica, as famílias não eram muito grandes. As taxas de crescimento populacional relativamente baixas, na generalidade do mundo, antes da transição demográfica, são a melhor prova de que, no passado, as famílias eram geralmente pequenas (Reher, 2004: 25). A falsa percepção do passado demográfico poderá derivar, em parte, da ignorância dos factos históricos mais remotos, mas, por outro lado, da confusão entre o número de filhos nascidos e o número de filhos sobreviventes; estes nunca foram muitos, na maioria da história da população humana (Reher, 2004: 25).

Do ponto de vista macro, tanto em termos demográficos como em termos económicos, várias são as características comuns aos países que se encontram na fase inicial ou atrasada da transição demográfica, como é o caso de Moçambique: 1) As necessidades de consumo tendem a exceder a capacidade produtiva, reflectindo-se em altos níveis de pobreza; 2) A abundância de crianças está intimamente relacionada com a estrutura populacional jovem, manifestando-se na elevada ocorrência de trabalho infantil. Como se indicou anteriormente, existem mais de 1,3 milhões de crianças e adolescentes em idades dos 7 aos 14 anos a contribuir para a actividade produtiva familiar; um efectivo, como ilustra o Gráfico 4, bastante superior ao efectivo de trabalhadores assalariados nos sectores privado e público; 3) Forte dependência da exploração de recursos naturais e de capitais estrangeiros; 4) As mulheres precisam de investir consideráveis recursos produtivos e em tempo na esfera da reprodução humana; 5) Persistência da elevada fecundidade (ter muitos filhos), visto que os sistemas financeiros e de protecção social modernos mostram-se incapazes de substituir os antigos fluxos de riqueza entre gerações e outros mecanismos de segurança social (Cain, 1981, 1983; Caldwell, 1976; Francisco, 2010a, 2010c, 2010d; Lesthaegue, 1980, 1989; Malmberg, 2008; Malmberg e Soomestad, 2000; INE, 2002, 2009a, 2009b, 2009c; 2010; Robertson, 1991).

GRÁFICO 4 TRABALHO INFANTIL VERSUS TRABALHO ADULTO ASSALARIADO NOS SECTORES PRIVADO E PÚBLICO, MOÇAMBIQUE CENSO 2007



FONTE INE, 2010

AMPLIAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Este artigo problematiza mais do que recomenda e prescreve, pela simples razão de que o assunto nele debatido necessita, primeiro que tudo, de ser devidamente reconhecido, analisado e compreendido de forma sistemática e aprofundada. Sem uma boa compreensão da complexa dimensão e natureza da protecção social, no actual contexto moçambicano, dificilmente se poderá identificar soluções alternativas e mais efectivas do que as opções até aqui implementadas.

À primeira vista, não parece difícil mobilizar simpatia e reconhecimento, ao nível do senso comum, para o argumento fundamental apresentado neste trabalho, em torno da distinção entre o domínio da protecção social demográfica e o domínio da protecção social financeira. Mas, numa segunda análise, será preciso admitir que a simpatia e reconhecimento do senso comum nem sempre conduzem ao reconhecimento por parte do pensamento mais elaborado, em termos académicos, políticos e operacionais. Esta dificuldade constitui, de imediato, um dos desafios das ideias avançadas neste artigo, face ao escrutínio da crítica e consideração da sua relevância e utilidade prática para uma visão mais realista e relevante da protecção social moçambicana.

Procurar mobilizar entendimento e apoio ao nível das sensibilidades políticas e ideológicas actualmente mais influentes pode parecer uma perda de tempo. Enquanto

assim acontecer, talvez não seja perda de tempo se o assunto aqui debatido continuar a ser aprofundar, reunindo evidências persuasivas e sistemáticas, para uma compreensão da realidade moçambicana, na esperança de que novas sensibilidades políticas, ideológicas e profissionais brotem dos *dissensos* (ver Nota 9) que estão a emergir.

Quatro questões chave, com implicações teóricas e práticas importantes, merecem maior aprofundamento no futuro, com vista a uma ampliação efectiva da protecção social em Moçambique. As quatro questões estão intimamente ligadas aos pontos de vista expressos nas secções anteriores.

COMO SÃO TOMADAS AS DECISÕES SOBRE A AMPLIAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL?

As decisões sobre a ampliação de consolidação da protecção social são tomadas, consciente ou subconscientemente, em função da natureza e do tipo de instituições ou regras de jogo prevalecentes na sociedade. Enquanto certas decisões reflectem e são influenciadas, de forma consciente e explícita, por abordagens políticas, ideológicas ou culturais específicas, muitas outras decisões, escolhas e opções são o resultado de interesses e valores, cuja influência raramente é racionalizada pelos seus actores. Frequentemente, factores determinantes da natureza demográfica da população, alguns dos quais foram referidos mas não aprofundados neste trabalho, são apreendidos ou aprendidos pelas pessoas, ao longo da vida, jogando um papel nos comportamentos e atitudes independentemente da vontade individual das pessoas. Os processos de decisão são, por isso, complexos e de difícil determinação, visto conjugarem factores objectivos e subjectivos, manifestados predominantemente de forma implícita e só raramente explicitamente.

A partir de 2007, o Governo Moçambicano tem vindo a aprovar um conjunto de leis, regulamentos, planos de acção, relevantes para o presente e futuro da protecção social em Moçambique. No início de 2010 aprovou a proposta de estratégia nacional de segurança social básica feita em 2009, e em Setembro, reagindo aos tumultos populares no início do mês, introduziu subsídios dos preços supostamente temporários, em resposta à revolta violenta contra o agravamento do custo de vida nas zonas urbanas (Moçambique, 2007a, 2007b, 2009a, 2009b; INE, 2009c; Quive, 2007; Recama, 2008).

Estes esforços, alguns dos quais são conjunturais e *ad hoc* mas outros têm implicações estruturantes e de longo prazo, têm contribuído para a formação de um quadro jurídico de protecção social que deixa muito a desejar, quando con-

siderado no contexto mais amplo da natureza demográfica, económica, social e organizacional do Estado em Moçambique. É um quadro legal fragmentado e desarticulado, votado à sua sorte e principalmente dependente da boa vontade de alguns funcionários públicos voluntariosos e da generosidade dos seus parceiros internacionais.

A generalidade dos detentores do poder político, governantes e líderes da oposição mostra-se mais preocupada em ampliar e consolidar o controlo do poder político do que em compreender e contribuir para uma plataforma institucional saudável e harmonizadora da diversidade de características da população. Questões relativas às implicações da actual fase da transição demográfica moçambicana, seus ónus e bónus para o processo de crescimento e desenvolvimento económico, incluindo as advertências de estudos académicos sobre previsíveis riscos de tensão social associados à evolução demográfica, são frequentemente desvalorizadas ou ignoradas pelos líderes dos partidos.²³

QUAIS OS PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS INSTITUCIONAIS?

Um dos constrangimentos principais da protecção social diz respeito à carência de infra-estruturas institucionais e organizacionais, com destaque para infra-estruturas financeiras, capazes de proporcionar uma plataforma de alternativas efectivas à dependência da ajuda internacional, no processo de transição dos antigos mecanismos de protecção social demográfica para os mecanismos modernos de protecção social financeira. Uma plataforma que permita superar o paradoxo que caracteriza o actual sistema de protecção social moçambicano – a generalidade da oferta de recursos financeiros em Moçambique concentra-se num conjunto de entidades financeiras, extremamente limitado, enquanto a maior parte da demanda potencial e efectiva da população permanece completamente excluída dos sistemas financeiros a que recorrem os serviços de segurança e assistência social.

Enquanto nos países avançados da zona Euro os líderes políticos reagem com preocupação e relutância à possibilidade de terem de recorrer à ajuda internacional de agências financeiras como o Banco Central Europeu (BCE) e o

²³ Não é por acaso que grande parte das políticas e estratégias nacionais - e.g. Agenda 2025, EDR (Estratégia de Desenvolvimento Rural), 2007; ODMs (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio) - revelam fraca ligação e consistência com os planos de acções nacionais, sectoriais (e.g. PRSPs (*Poverty Reduction Strategy Papers*)/PARPA (Plano e Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, PES (Plano Económico e Social) e projectos distritais e locais.

FMI, em Moçambique os governantes nem olham com horror para a hipótese de os doadores virem a reduzir ou a interromper totalmente a ajuda ao Orçamento do Estado e sectores prioritários. O Governo Moçambicano mostra-se apostado numa estratégia pouco, para não dizer nada, preocupada com a falência crónica económico-financeira em que o Estado Moçambicano se encontra mergulhado há mais de 25 anos. Exemplo disso, para citar apenas um dos recentes, é fornecido pela visão expressa pelo Ministério das Finanças (2010) relativamente à sustentabilidade da dívida pública de Moçambique. Este documento, na sequência de outros que o antecederam (Ministério das Finanças, 2008), combina pressupostos e indicadores macroeconómicos da dívida interna e externa e de possíveis novos financiamentos; simula e compara vários cenários alternativos de sustentabilidade da dívida a longo prazo, num horizonte temporal compreendido entre o presente e meados do corrente século XXI, com incidência para o período 2010 a 2030. Segundo o Ministério das Finanças (2010: 16) “A política do Governo no que diz respeito à mobilização de recursos externos, não privilegia a contratação de créditos não concessionais, neste contexto o recurso a este tipo de financiamento será opcional”.

Depois da leitura deste importante documento governamental, percebe-se que o actual Executivo não equaciona um cenário em que se recorra seriamente aos mercados financeiros, tanto nacionais como internacionais, com vista a inserir a economia moçambicana na economia internacional, numa perspectiva de viabilidade efectiva, segundo critérios de notações de crédito decente, num quadro institucional atractivo, transparente, inovador e saudável, para merecer a confiança dos investidores. Em outras palavras, o Governo continua mais empenhado em privilegiar a mobilização de “dinheiro fácil” (donativos e subvenções altamente concessionadas), com todas as consequências que tal opção estratégica acarreta para o modelo de desenvolvimento económico e alternativas de protecção social a ele ligadas.

Não é claro se a opção pela dependência crónica acontece devido à fraca consciência das suas implicações negativas para o desenvolvimento económico de longo prazo, ou se é uma escolha consciente dos decisores políticos, mais preocupados em maximizar o controlo do poder político e, tanto quanto for possível, capacitarem o poder económico dos actuais líderes políticos e governantes. É sabido que a bancarrota do Estado e da economia nacional não implica necessariamente que todos os agentes económicos se tornem insolventes. Pelo contrário. Tanto no tempo da guerra civil como no subsequente período de paz, a situação falimentar

do Estado e da economia moçambicana sempre proporcionou oportunidades de acumulação de riqueza a certos grupos de interesses políticos e económicos.

Em Moçambique, os programas públicos de assistência social em curso são implementados principalmente com recurso à ajuda internacional. Na ausência de melhor, não há dúvida de que tais programas sociais proporcionam algum alívio a alguns grupos populacionais em necessidade de apoio urgente. No entanto, mesmo as acções conjunturais de alívio e emergência acabarão por produzir fraco impacto, se a nível macro e mais amplo a ajuda internacional estrutural servir para capacitar mais os já detentores do poder político e económico do que os despossuídos e mais necessitados de ajuda.

QUAIS AS PRINCIPAIS OPORTUNIDADES INSTITUCIONAIS?

A maior oportunidade para o desenvolvimento de instituições favoráveis ao progresso tem sido proporcionada pela generosidade da comunidade internacional, ao doar e prolongar a sua ajuda financeira e técnica a Moçambique. Apesar do balanço entre os custos e benefícios da ajuda estrutural ser discutível, oportunidade não tem faltado. Por quanto tempo e como irá a ajuda internacional continuar futuramente, não se sabe, mas uma coisa está a tornar-se cada vez mais evidente – o Governo está profundamente apostado em prolongar ao máximo possível a ajuda internacional (Ministério das Finanças, 2010).

O estágio actual da transição demográfica em Moçambique, como se refere ao longo deste trabalho, gera importantes ónus demográficos, devido à debilitante taxa de dependência da população, mas os bónus poderiam ser maiores se algo de mais concreto fosse feito nesse sentido. Algo de concreto ao nível das políticas públicas que contribuíssem para uma sociedade economicamente livre, tanto ao nível das liberdades negativas como positivas (Francisco, 2010a).

Nas duas secções precedentes, apresentam-se evidências de que o ónus demográfico causado pela elevada taxa de dependência populacional poderá estar a ser minimizado, a nível rural, pelo facto de as famílias recorrerem ao trabalho infantil e juvenil. Desconhece-se o valor que representa o valor económico produzido pelos cerca de 1,3 milhões de crianças e jovens dos sete aos catorze anos envolvidos na economia de subsistência. De qualquer forma, o facto de este grupo etário, formalmente em idade pré-laboral, ser maior do que o efectivo total de trabalhadores assalariados, nos sectores privado e público, justifica que se pense no que isto representa em termos de protecção social real, ao nível das famílias

moçambicanas, sem qualquer ligação aos sistemas formais de segurança e assistência social.

Se a transição demográfica avançar rapidamente nas próximas duas décadas, mais depressa poderá alcançar-se o dividendo demográfico, referido no início deste texto. Permanecerá, todavia, a dúvida: será que a sociedade moçambicana está ou irá preparar-se para tirar o melhor e maior proveito do dividendo demográfico?

Do ponto de vista do pensamento desejoso moçambicano, não só irá, como tudo está sendo para que depois não se diga que os moçambicanos foram apanhados de surpresa. Em contrapartida, do ponto de vista de um pensamento realista e crítico, a resposta à dúvida anterior depende do tipo de instituições que prevalecerem – progressivas e produtivas ou, pelo contrário, regressivas e extractivas/predadoras? A experiência passada não oferece motivos encorajadores, entre outras razões, porque persistiu no passado e continua a persistir uma grande insensibilidade para com as características e consequência da actual fase da transição demográfica moçambicana. Persiste uma grande indiferença para com as advertências de estudos académicos, por exemplo, as consequências dos constrangimentos institucionais aos efeitos da estrutura etária jovem da população, ao nível do mercado de emprego e oportunidades de geração de renda, os quais poderão converter-se em fonte de tensões sociais, em vez de oportunidade de geração de riqueza e melhoria do padrão de vida da maioria da população (Bloom *et al.*, 2003; Cincotta *et al.*, 2002; Francisco, 2010c).

ALGUMAS ÁREAS EMERGENTES PARA CONSIDERAÇÃO FUTURA

A ampliação e consolidação da protecção social em Moçambique continuarão a ser fortemente condicionadas pela natureza do Estado e da totalidade da economia nacional do País, mas, não menos importante, pelos factores objectivos referidos desde o início deste trabalho: a composição e a estrutura etária da população moçambicana, elevada dependência da economia de subsistência, do trabalho infantil e dos recursos naturais. Além disso, a actual configuração institucional moçambicana, ao nível político e económico, tem favorecido o desenvolvimento de formas precárias e predadoras de protecção social, através de mecanismos de dimensão macro, mas raramente reconhecidos como tal: 1) O papel da ajuda internacional tornou-se o garante de certas modalidades de segurança social que beneficiam principalmente os trabalhadores do sector público urbano e das administrações públicas nas províncias e distritos. Uma segurança precária

e de curto prazo, visto depender dos recursos canalizados para a Administração Pública, beneficiando o efectivo dos funcionários públicos, através de remunerações complementares dos seus salários relativamente baixos; 2) O monopólio do Estado sobre os direitos de propriedade da terra, supostamente visando evitar que a população rural fique exposta ao risco de insegurança fundiária, proporciona direitos precários de uso e aproveitamento da terra, num quadro legal contraditório e avesso ao desenvolvimento de um mercado economicamente saudável e progressivo; 3) A fraca e ineficiente articulação entre as políticas públicas nacionais, as prioridades fixadas pelos doadores e as necessidades do mercado privado e da sociedade civil em geral.

Todavia, o que Moçambique mais necessita, e por enquanto pouco tem desenvolvido, é de um processo de transformação estrutural da economia e dos mecanismos institucionais fomentadores de sistemas de protecção social viáveis e sustentáveis, capazes de complementarem e substituírem progressivamente os mecanismos antigos de PSD. A este nível, o desenvolvimento de mecanismos modernos de PSF, assentes em sistemas financeiros inclusivos e eficientes deveria ser uma prioridade, com vista a ampliar a segurança humana mais digna, em termos de liberdade em relação à carência e ao medo, da prevenção e seguro contra a insegurança nas diferentes fases do ciclo da vida humana. Neste contexto, as próprias iniciativas de protecção social poderiam ser convertidas em veículos de promoção da inclusão institucional, tanto financeira como administrativa.

Se esta perspectiva de protecção social passasse a ser reconhecida pelos fazedores de políticas públicas, certamente que as políticas nacionais dar-lhe-iam um enquadramento mais explícito e prioritário, com clara expressão em termos de despesas financeiras e fiscais, bem como nas políticas de trabalho, de migração, de terras e de investimento, entre outras.

REFERÊNCIAS

Adésinà, J., 2010. Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development, Commissioned Background Paper for the *European Report on Development 2010*. Florence: European University Institute, <http://erd.eui.eu/media/2010/Rethinking%20the%20Social%20Protection%20Paradigm.pdf>. (acedido a 06.11.2010).

- Alkire, S. e Santos, M., 2010. Acute Multidimensional Poverty: A New Index for developing Countries. Working Paper No. 38. Oxford: OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). University of Oxford, www.ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries (acedido a 08.11.2010).
- Alves, J., 2008, A transição demográfica e a janela de oportunidade [pdf] San Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial, <http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/downloads/a-transicao-demografico-e-a-janela-de-oportunidade.pdf> (acedido a 11.01.2011).
- Baliamoune-Lutz, M., 2010. Social Protection and Africa's Progress Towards Achieving MDGs. Background Paper for the *2010 European Report on Development*, August 29, 2010, <http://erd.eui.eu/media/2010/Baliamoune.pdf> (acedido a 11.01.2011).
- Barrientos, A. e Hulme, D. eds., 2010. *Social Protection for the Poor and Poorest: concepts, policies and politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Baxter, M., 2005. "An African 'sucess story' but 80 per cent still live in slums". Duncan Campbell, *The Guardian*, 2.02.2005, <http://www.guardian.co.uk/world/2005/feb/02/hearafrica05.development4> (acedido a 08.01.2011).
- Becerra, S., 2009. *O Crash de 2010: Toda a verdade sobre a crise*. Lisboa: Planeta.
- Bernanke, B., 2006. The Coming Demographic Transition: Will we Treat Future Generations Fairly? Before The Washington Economic Club, Washington, D.C., www.federalreserve.gov/newsevents/speech/Bernanke20061004a.htm (acedido a 11.01.2011).
- Bloom, D. e Williamson, J., 1997. Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia. Working paper n° 6268. NBER Working Paper Series. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bloom, D., Canning, D., Fink, G. e Finlay, J., 2007. Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any different? Program on the Global Demography of Aging, Harvard University.
- Bloom, D., Canning, D. e Malaney, P., 2000. 'Demographic Change and Economic Growth in Asia', *Population and Development Review*, 26, (Sup) pp. 257-290.
- Bloom, D., Canning, D. e Sevilla, J., 2003. *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Population Matters Monograph MR-1274, Santa Monica: RAND.
- Bongaarts, J., 2002. 'The end of the fertility transition in the developing world'. Working Paper N° 161. New York: Policy Research Division, Population Council.

- Bongaarts, J., 2007. Fertility transitions in developing countries: Progress or stagnation? Paper presented at the session of the *Population Association of America*, New York, 28-31 March 2007. New York: Population Council.
- Butler, S. e MacGuineas, M., 2008. Rethinking Social Insurance. The Heritage Foundation and New America Foundation, www.newamerica.net/events/2008/rethinking_social_insurance.
- Cain, M., 1981. 'Risk and insurance: Perspectives on fertility and agrarian change in India and Bangladesh'. *Population Development Review* 9, pp. 435-474.
- Cain, M., 1983. 'Fertility as adjustment to risk'. *Population Development Review* 9, pp. 688-702.
- Caldwell, J., 1976. 'Toward a restatement of demographic transition theory'. *Population Development Review* 2, pp. 321-366.
- Campbell, M., 2007. 'Why the silence on population?' *Popul Environ* 28, pp. 237-246.
- Carreira, H. e Dâmaso, E., 2009. *Portugal que Futuro?* Lisboa: Objectiva.
- Carreira, M. e Costa, R., 2008. *O Dever da Verdade*. Lisboa: Dom Quixote.
- Castel-Branco, C., 1999. FMI, ESAP e Desenvolvimento: Reflexões Críticas, www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-1998-Critica-ESAF.pdf.
- Christensen, B., 2008. 'Foreword', in *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique*, edited by Clément, J. e S. Peiris, 2008. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Publication Services.
- Cichon, M. et al., 2004. *Financing Social Protection*. Quantitative Methods in Social Protection Series. Geneva: International Labour Office and International Social Security Association. www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_296_engl.pdf (acedido a 22.02.2011)
- Cincotta, R., Engelman, T. e Anastasion, D., 2002. *The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*. Washington, DC: Population Action International.
- Clément, A. e Peiris, S. eds., 2008. *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique*. Washington, DC: International Monetary Fund, Publication Services.
- Cunguara, B. e Hanlon, J., 2010. O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique. Working Paper 74, *Development as State-making*. Crisis State Research Centre, LSE.
- De Vletter, F., Lauchande, C. e Infante, E., 2009. *FinScope Mozambique Survey 2009 - Survey Report*. Maputo: AustralCowl.

- Devereux, S. e Sabates-Wheeler, T., 2004. Transformative social protection. IDS Working Paper 232. Institute of Development Studies, www.google.pt/search?hl=pt-PT&q=Transformative+social+protection&btnG=Pesquisar&meta (acedido a 03.08.2009).
- Devereux, S., Davies, M., McCord, A. e Slater, R., 2010. Social Protection in Africa: Where Next? Centre for Social Protection (CSP), The Social Protection Programme, the School of International Development and the Regional Hunger & Vulnerability Programme (RHVP), www.ids.ac.uk/go/news/social-protection-in-africa-where-next (acedido a 22.02.2011).
- Easterly, W., 2002. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: The MIT Press.
- Ellis, F., Devereux, S. e White, P., 2009. *Social Protection in Africa*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Estefânia, J., 1996. *A Nova Economia*. Lisboa: Editorial Presença.
- FDC (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade) e The United Nations Children's Fundo (UNICEF), 2010. Informes Orçamentais 7: O que diz o Orçamento do Estado 2010 sobre o Sector de Acção Social? Maio 2010. Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade e The United Nations Children's Fund.
- Feliciano, J., Lopes, C. e Rodrigues, C., 2008. *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*. João do Estoril: Principia.
- Ferguson, N., 2009. *A Ascensão do Dinheiro: uma história financeira do mundo*. Barcelos: Civilização Editora.
- FMI (Fundo Monetário Internacional), 2010a. O papel do FMI na protecção dos mais vulneráveis na crise global. International Monetary Fund, Factsheet. Departamento de Relações Externas, Washington, www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/protectp.pdf (acedido a 22.02.2011)
- FMI (Fundo Monetário Internacional), 2010b. Primeira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica. Relatório do FMI nº 10/375, Dezembro de 2010, Preparado pelo Departamento de África, www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2010/cr10375p.pdf (acedido a 22.02.2011).
- Foreign Policy, 2010. FAQ & Methodology – How the Failed States Index in Made. The Failed States Index 2009, www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/100629_FSI%20Scores2010Clean.pdf (acedido a 12.01.2011).

- Fox, L. et al., 2008. *Conseguindo o Improvável: Sustentar a Inclusão na Economia em Crescimento em Moçambique*. Avaliação de Pobreza, de Género e Social do Banco Mundial. Washington: International Bank for Reconstruction and Development. http://siteresources.worldbank.org/MOZAMBIQUEEXTN/Resources/Long_Summary_Mozambique_PORT.pdf.
- Fraiser Institute, 2010. *Economic Freedom of the World 2010*, www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/economic-freedom-of-the-world-2010.pdf (acedido a 11.01.2010).
- Francisco, A., 2009. Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique na Primeira Década do Século XXI: *Venenos do passado, remédios do presente, futuro envenenado?* Artigo apresentado na 2ª Conferência do IESE, Conference paper 26, 2ª Conferência do IESE, 22-23 de Abril 2009. Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Artigo%20sobre%20Protecao%20Social_AFrancisco.pdf.
- Francisco, A., 2010a. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado, In: L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco, eds. 2010. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37-95.
- Francisco, A., 2010b. Crescimento Demográfico em Moçambique: Passado, Presente... que Futuro? *Ideias* 28, 16 de Abril de 2010. Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf.
- Francisco, A., 2010c. Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique: Dinâmicas Recentes e Cenários Prospectivos. In: IESE e OIT (Organização Internacional do Trabalho), *Acção Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções?*. Maputo, 12 de Maio de 2010, Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/conf_oit/Antonio_Francisco.pdf.
- Francisco, A., 2010d. Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede. *Ideias* 31, 01 de Outubro de 2010, Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf.
- Francisco, A., 2011. Enquadramento Demográfico da Protecção em Moçambique. Cadernos IESE no. 6 (no prelo).
- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y., 2010a. Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?. *Ideias* 32, Maputo 10.11.2010, Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.

- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y., 2010b. Financial versus Demographic Social Protection in Mozambique. *Poverty in Focus* 22. International Policy Centre for Inclusive Growth. Poverty Practice. Bureau for Development Policy. Brasília-DF: UNDP, www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus22.pdf (08.01.2011).
- Francisco, A. e Matter, K., 2007. Poverty Observatory in Mozambique – Final report, <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf>.
- Francisco, A. e Paulo, M., 2006. Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: a dimensão oculta da informalidade em Moçambique, Maputo: Cruzeiro do Sul - Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão, http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.
- García, M. e Bueno, J., 2007. Crecimiento Económico, Estructura de Edades y Dividendo Demográfico. Centro de Investigacion y Docencia Económicas (CIDE), No. 390, <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTE%20390.pdf>.
- George, V. e Wilding, P., 2008. *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge.
- Gladwell, M., 2006. What's behind Ireland's economic miracle – and G.M.'s financial crisis?, Journal article on newspapers, Article from the New Yorker, 28.08.2006, www.gladwell.com/2006/2006_08_28_a_risk.html (acedido a 25.11.2010).
- Hanlon, J., 2004. Do donors promote corruption?: the case of Mozambique?. *The Third World Quarterly*, Vol. 25 (4), pp. 747-763.
- Hanlon, J., 2007. Is Poverty Decreasing in Mozambique? In: IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos), *Inaugural Conference of the IESE*. Maputo, 19 September 2007, Maputo: IESE. <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2010/cr10375p.pdf>
- Holzmann, R., 2009. *Social Protection and Labor at the World Bank, 2000-2008*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Howe, N. e Jackson, T., 2011. Global Aging and the Crisis of the 2020s. Center for Strategic and International Studies (CSIS), <http://csis.org/publication/global-aging-and-crisis-2020s> (acedido a 13.01.2011).
- ILO (International Labour Office), 2006. Social Protection and Inclusion: Experiences and policy issues. Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme (STEP)/Portugal. Geneva: International Labour Office.

- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2002. *Censo Agro-Pecuário 1999-2000: Resultados Definitivos*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2006. *Resultados do Primeiro Inquérito Nacional ao Sector Informal (Infor 2004)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística, www.ine.gov.mz.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009a. *Inquérito de Indicadores Múltiplos 2008 (MICS)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009b. *Apresentação dos resultados definitivos do censo 2007*, http://www.ine.gov.mz/home_page/censo2007/rdcenso09.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009c. *2004-2008, Um Retrato Estatístico, Moçambique 2009*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2010. *Projeções da População Total, 2007-2040*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- IPC-IG (International Policy Centre for Inclusive Growth), 2010. Concept Note: A Policy Dialogue and a South-South Learning Event on Long Term Social Protection for Inclusive Growth. United Nations Development Programme, http://socialprotection.card.gov.kh/tl_files/Social%20Protection/Current%20Meeting/Concept%20Note%20Policy%20Dialogue%20and%20S-S%20learning%20in%20Africa.pdf.
- Kaletsky, A., 2010. *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy*. London: Bloomsbury.
- Kanitz, S., 2002. O FMI, <http://www.kanitz.com/impublishaveis/fini.asp>.
- Lee, R. e Mason, A., 2006. ¿Cuál es el dividend demográfico?. *Vuelta a lo Essencial, Finanzas & Desarrollo*, 43 (3) Sept. de 2006: FMI, pp.16-17, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2006/09/pdf/basics.pdf. (acedido a 26.11.2011).
- Lee, S-H. e Mason, A., 2006. Who Gains from the Demographic Dividend? Forecasting Income by Age. Working Papers 2006 13, University of Hawaii at Manoa, Department of Economics, www.economics.hawaii.edu/research/workingpapers/WP_06-13.pdf (acedido a 24.11.2010).
- Lesthaeghe, R., 2010, The unfolding story of the second demographic transition. Research Report 10-696, Population Studies Center, University of Michigan, Institute for Social Research.
- Lesthaeghe, R., 1980. On the social control of human reproduction. *Population Development Review* 6, pp. 527-548.
- Lesthaegue, R., 1989. *Reproduction and Social Organization in Sub-Saharan Africa*. California: University of California Press.

- Malmberg, B. e Sommestad, L., 2000. Four Phases in the Demographic Transition. Implications for Economic and Social Development in Sweden 1820-2000. Sweden: Institute for Futures Studies.
- Malmberg, B., 2008. Demography and the Development Potential of sub-Saharan Africa. Current African Issues 38. Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Mason, A, 2005a. Demographic Dividends: The Past, the Present and the Future. Department of Economics. University of Hawaii at Manoa and Population and Health Studies. Honolulu, HI: University of Hawaii at Manoa and Population and Health Studies.
- Mason, A, 2005b. Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries. Department of Economics, University of Hawaii at Manoa and Population and Health Studies. Honolulu, HI: University of Hawaii at Manoa and Population and Health Studies.
- Métier, 2006. Cidade de Maputo: Avaliação e Mapeamento da Pobreza. Conselho Municipal de Maputo, Dezembro de 2006. Maputo: Banco Mundial e Métier.
- Midgley, J. e Tang, K-l., 2008. *Social Security, the Economy, and Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ministério das Finanças, 2008. Relatório Anual sobre a Dívida Pública 2007. Direcção Nacional do Tesouro, Setembro de 2010. Maputo: Ministério das Finanças.
- Ministério das Finanças, 2010. Relatório sobre Análise de Sustentabilidade da Dívida Pública de Moçambique. Setembro de 2010. Maputo: Ministério das Finanças, www.mf.gov.mz/web/guest/documentos (acedido a 11.01.2011).
- Moçambique, 2007a. Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social), Boletim da República I Série, N° 6, pp. 75-81.
- Moçambique, 2007b. Decreto n° 53/2007, Regulamento da Segurança Social Obrigatória. BR n° 048, I Série, de 3 de Dezembro de 2007, pp. 7-22.
- Moçambique, 2009a. Decreto n° 85/2009, Regulamento da Segurança Social Básica, Boletim da República n° 051, I Série, 3° Supl., 29 de Dezembro de 2009, pp. 378 (278) – 378 (282).
- Moçambique, 2009b. Estratégia nacional de Segurança Social Básica 2010-2014. Novembro de 2009. Maputo: República de Moçambique.
- Moyo, D., 2010. *Dead Aid: Why AID is not working and how there is another way for Africa*. London: Penguin Books.

- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2010. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=50&gid=103&lang=pt.
- Munro, L., 2007. *Risks, rights, and needs: compatible or contradictory bases for social protection?* BWPI Working Paper 7. International Development Research Centre. Ottawa: The University of Manchester.
- Napoleoni, L., 2009. *O Lado Obscuro da Economia*. Lisboa: Editorial Presença.
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D., Hickey, S., 2010. Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the politics right. Brooks World Poverty Institute. University of Manchester, Manchester. <http://erd.eui.eu/media/2010/Hulme.pdf>.
- Norton, A., Conway, T, e Foster, M., 2001. Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. Working Paper 143. Centre for Aid and Public Expenditure. London: Overseas Development Institute.
- Paulo, M., Rosário, C. e Tvedten, I., 2008. Monitoria e Avaliação das Políticas de Redução da Pobreza em Moçambique Estudo 2: Relações Sociais da Pobreza Urbana. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Quive, S., 2007. *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*. Maputo: DIEMA.
- Recama, D., 2008. Segurança Social do INSS – Desafios para Integração do Sector Informal. Trabalho de fim do curso. Curso de Mestrado em População e Desenvolvimento. Faculdade de Letras e Ciências Sociais. Tese de mestrado não publicada. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Reher, D., 2004. The Demographic Transition Revisited as a Global Process. *Population, Space and Place*. 10 (1). pp. 19-41.
- Reinhart, C., Rogoff, K., 2009. *This time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Robertson, A., 1991. *Beyond the Family: The Social Organization of Human Reproduction*. Berkeley: University of California Press.
- Ross, J., 2004. Understanding the Demographic Dividend. POLICY Project. Future Group. www.policyproject.com/pubs/generalreport/Demo_Div.pdf (acedido a 22.02.2011).

- S&P (Standard&Poor's), 2010. Sovereign Rating and Country T&C Assessment Histories, 03-Dec-2010. www.standardandpoors.com/ratings/articles/en/us/?assetID=1245213114875 (acedido a 31.01.2011).
- Sachs, J., 2002. Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries. Brookings Papers on Economic Activity, 1. Harvard University, Brookings Papers on Economic Activity, 1. Washington, DC: Brookings Institution. http://assets.mediaglobal.org/documents/Resolving_the_Debt_Crisis_of_Low-Income_Countries.pdf (acedido a 31.01.2011).
- Schneider, F., Buehn, A. e Montenegro, C., 2010. Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. Policy Research Working Paper 5356. Washington, D.C.: The World Bank.
- Schoumaker, B., 2004. 'Poverty and fertility in Sub-Saharan Africa: Evidence from 25 countries'. Paper presented at the Population Association of America Meeting, Boston, 1-3 April 2004.
- SDF (Sociedade de Dados Financeiros, SA). 2009. Rating Soberano, Moçambique Mantem-se em B+/Estável/B, 4/2/2009. Credit Risk Advisors. Maputo: Sociedade de Dados Financeiros, SA.
- Serra, C., 2010. Linchamentos: moral não basta. Várias reportagens, Blog Diário de um Sociólogo. Maputo, <http://oficinadesociologia.blogspot.com/search?q=linchamentos> (acedido a 12.11.2010).
- Shapiro, D. e Gebreselassie, T., 2007. Fertility transition in Sub-Saharan Africa: Falling and Stalling. In: *Annual Meeting of the Population Association of America*, Office of Population Research (OPR) at Princeton University, New York, 29-31 March 2007.
- Shiwati, J., 2005. "For God's Sake, Please Stop the Aid!". *SPIEGEL*, 07/04/2005, www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,363663,00.html (acedido a 12.01.2011).
- Soros, G., 1999. *A Crise do Capitalismo Global: A Sociedade Ameaçada*. Lisboa: Temas e Debates.
- Soros, G., 2003. *The Alchemy of Finance*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Soros, G., 2008. *O Novo Paradigma para os Mercados Financeiros: A crise de crédito de 2008 e as suas implicações*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Stiglitz, J., 2002. *Globalization and Its Discontents*. London: Allen Lane, The Penguin Press.
- The Economist, 2010. *Democracy Index 2010: Democracy in retreat*. A report from the Economist Intelligence Unit. London: The Economist.
- The Heritage Foundations, 2010. *2010 Index of Economic Freedom*, www.heritage.org/index (acedido a 22.11.2010).

- UN (United Nations), 2010. *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Disponível em: <http://esa.un.org/unpp/index.asp> (acedido a 6.04.2010).
- UNDP (United Nations Development Programme), 1994. *Human Development Report 2010*. New York: Oxford University Press, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994> (acedido a 11.11.2010)
- UNDP (United Nations Development Programme), 2010. *Human development Report 1994*. New York: Oxford University Press, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010> (acedido a 8.01.2011).
- Waterhouse, R. e Lauriciano, G., 2009. Social Protection in Mozambique: A new imperative? Paper presented to the *IESE Conference Poverty Dynamics and Patterns of Accumulation in Mozambique*, Maputo, 22-23 April 2009.
- Wikipedia, 2010. List of countries by GDP (PPP) per capita, [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita).
- World Bank, 1999. *World Development Report 2000/2001*. Washington, D.C: The World Bank.
- World Bank, 2010. Doing Business Home. World Bank Group, www.doingbusiness.org.
- World Economic Forum, 2010. The Global Competitiveness Report 2010–2011. New York, www.weforum.org/en/media/publications/CompetitivenessReports/index.htm.
- Wuyts, M., 2006. Developing Social Protection in Tanzania within a Context of Generalized Insecurity. Series Paper 06.19, Research Poverty Alleviation. Dar es Salaam: REPOA.

POLÍTICAS DE HIV E SIDA E DINÂMICAS SOCIOCULTURAIS EM MOÇAMBIQUE

NOTAS PARA REFLEXÃO

Sandra Manuel

INTRODUÇÃO

Passaram-se duas décadas após a identificação dos primeiros casos de HIV e SIDA no país. Até 1992, a guerra civil restringiu a circulação dentro e fora das fronteiras nacionais. No entanto, o movimento de retorno dos refugiados, assim como o intensificar da actividade económica e comercial, contribuiu, desde então, para o rápido aumento dos níveis de prevalência em Moçambique. O novo milénio inaugurou a inclusão do país e da região africana a que este pertence - África sub-Sahariana - no grupo dos países com os mais elevados índices de HIV e SIDA no mundo. Neste artigo proponho-me a reflectir sobre a resposta nacional à HIV e SIDA em Moçambique convidando, particularmente, à reflexão sobre a maneira como as políticas de HIV e SIDA (concretizadas em forma de planos) reflectem e interagem com a diversidade das dinâmicas socioculturais do território nacional.

Ao longo dos anos, os planos de controlo de HIV e SIDA vêm estabelecendo as linhas-chave de acção nacional que definem - particularmente a partir da introdução do Plano Estratégico Nacional no ano 2000 - os objectivos a atingir no período de duração do plano, o modelo de operacionalização das actividades e o processo de monitoria e avaliação das actividades realizadas. Estes planos fazem um levantamento da situação nacional de HIV e SIDA e definem os conceitos a operacionalizar. Na minha experiência como antropóloga na área de saúde e sexualidade, dois conceitos vêm-me chamando a atenção pela forma como são usados no discurso e na prática concernente à HIV e SIDA: género e tradição. Assim, neste artigo, tentarei trazer ao debate algumas das reflexões que venho realizando com base na minha experiência como académica e consultora no concernente à interacção entre as políticas de HIV e SIDA e a sua aplicação no terreno, realçando estes dois conceitos.

Em primeiro lugar, apresentarei, de forma abreviada, o estado de situação de HIV e SIDA no país e uma breve descrição do percurso das políticas de HIV

e SIDA. Subsequentemente, irei reflectir sobre algumas das *nuances* criadas entre os posicionamentos políticos e as variáveis socioculturais, especificamente no referente aos conceitos de género e tradição. A discussão aqui apresentada tem como base a análise de documentos governamentais, de organizações e parceiros multilaterais e bilaterais de Moçambique. A reflexão é auxiliada pela literatura académica da área social que discute aspectos nacionais, africanos e visões globais sobre HIV e SIDA, política e questões socioculturais associadas ao género e sexualidade. Paralelamente, usarei reflexões provenientes da pesquisa etnográfica por mim efectuada, tanto a nível rural como urbano, pelo país.

UM OLHAR SOBRE A TRAJECTÓRIA DO HIV E SIDA E SUAS POLÍTICAS

SIDA é considerado um grave problema de saúde e social em Moçambique, uma vez que afecta as diversas esferas da sociedade. Em termos de taxas de prevalência de HIV, verificou-se um crescimento que na primeira década do século XX atingiu os 15% da população nacional. No entanto, as dinâmicas de prevalência nacional, longe de serem homogénea apresentam um padrão de heterogeneidade nas diferentes províncias e regiões do país. A tabela abaixo ilustra a diversidade da prevalência de HIV no país num intervalo de dez anos.

Como se pode depreender da tabela, as estatísticas sobre a prevalência de HIV das rondas epidemiológicas e do INSIDA indicam tendências diferenciadas. Estas dissemelhanças devem-se ao facto de os estudos usarem metodologias distintas de recolha de dados. As rondas epidemiológicas são realizadas em mulheres grávidas através de testagem sequencial de 300 mulheres entre os 15-49 anos de idade durante a sua primeira consulta pré-natal (INE *et al.*, 2008) Diferentemente, o INSIDA efectuou a recolha de amostras de sangue junto dos inquiridos (tanto homens como mulheres) dos 0 aos 64 anos elegíveis para o inquérito, tendo em vista estimar a prevalência da infecção por HIV na população moçambicana em geral (INSIDA, 2010: 1).

No entanto, a relevância da análise enraíza-se no facto de HIV e SIDA se ter tornado um problema e ter sido colocado na agenda não apenas por ser um problema de saúde e um peso sócio-económico mas também, como sugere Parker (2000), em 1990 a SIDA já se ter transformado numa indústria com valores económicos, simbólicos e políticos elevados que conseguiam envolver e mobilizar diversos interesses (Parker, 2000).

TABELA 1 EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE PREVALÊNCIA DE HIV E SIDA EM MOÇAMBIQUE

Província	Ronda 2000	Ronda 2001	Ronda 2002	Ronda 2004	Ronda 2007	INSIDA 2010
Maputo Cidade	13,5%	15,5%	17,3%	20,7%	23%	16,8%
Maputo Província	14,4%	14,9%	17,4%	20,7%	26%	19,8%
Gaza	12,6%	19,4%	16,4%	19,9%	27%	25,1%
Inhambane	7,8%	7,9%	8,6%	11,7%	12%	8,6%
Zona Sul	12,0%	14,4%	14,8%	18,1%	21%	17,8%
Sofala	20,6%	18,7%	26,5%	26,5%	23%	15,5%
Manica	17,3%	18,8%	19,0%	19,7%	16%	15,3%
Tete	16,3%	16,7%	14,2%	16,6%	13%	7,0%
Zambézia	10,0%	15,4%	12,5%	18,4%	19%	12,6%
Zona Centro	14,4%	16,8%	16,7%	20,4%	18%	12,5%
Niassa	6,2%	5,9%	11,1%	11,1%	8%	3,7%
Nampula	4,8%	7,9%	8,1%	9,2%	8%	4,6%
Cabo Delgado	7,5%	5,0%	7,5%	8,6%	10%	9,4%
Zona Norte	5,7%	6,8%	8,4%	9,3%	9%	5,6%
Nacional	11,0%	12,7%	13,6%	16,2%	16%	11,5%

FONTES INE et al 2008, MISAU & INE 2010

Em termos de políticas nacionais, o ano de 1986 marcou o início de uma preocupação com o problema em Moçambique quando foi diagnosticado o primeiro caso de SIDA num médico haitiano que se encontrava no país (CNCS, 2004). A Organização Mundial da Saúde (OMS) tomou um papel central na coordenação dos esforços da descoberta e combate à epidemia a nível global. Assim, uma equipa da OMS desloca-se a Moçambique em 1986 e ajuda no diagnóstico do primeiro caso no país. Em 1987, como resposta à descoberta do primeiro caso de SIDA, esta equipa da OMS inicia, em coordenação com o MISAU, a preparação dos primeiros estudos epidemiológicos sobre a doença (MISAU, 1988). Esta iniciativa enquadra-se no contexto do *Global Programme on AIDS*/Programa Global da SIDA de 1986 a 1989 (Mann e Kay, 1991) da OMS. A implementação da estratégia global pela OMS implicava a colaboração deste organismo com os países no desenho dos planos nacionais de luta contra SIDA que se traduziriam em políticas de gestão da doença (Mann e Kay, 1991; Matsinhe, 2005).

É no âmbito dos resultados desses estudos, e dando seguimento à estratégia global de luta contra SIDA da OMS que o MISAU se mobiliza para desenhar o primeiro programa de combate à HIV e SIDA, sob clara orientação e concepção

de consultores da OMS - o Plano de Curto Prazo de 1987. Como o nome indica, este plano foi breve, com a maior parte das actividades realizadas mesmo no ano de 1987. O objectivo central era a criação de uma estrutura administrativa para a coordenação das acções. Assim, era imperiosa a contratação de um coordenador nacional para o Programa Nacional de Combate à SIDA (PNCS) e a sua contra-parte da OMS, o envio de material de educação em saúde e um stock de preservativos (MISAU in Matsinhe, 2005: 39).

Em 1988 segue-se o Plano de Médio Prazo que vigora entre 1988 e 1990. Neste plano, os objectivos centravam-se em identificar a magnitude e progressão da epidemia, promover medidas para a redução da transmissão por via sexual, através do sangue, e assegurar o aconselhamento às pessoas diagnosticadas com o HIV positivo e doentes de SIDA (MISAU, 1988). A questão do tratamento era também indicada neste plano, embora em termos práticos não fosse efectivada devido ao estágio geral da epidemia e às dificuldades no concernente ao tratamento.

Nota-se a intervenção marcante da OMS nestes processos, como parte da sua estratégia de globalização da estrutura de resposta que era orgulhosamente referida nos seus documentos, que indicavam que, em 1991, cerca de 157 países dispunham de um plano de combate à SIDA; no entanto, “tal não refere nada sobre os conteúdos, graus de apropriação e implementação desses planos” (Matsinhe, 2005: 39). Percebe-se também que, desde o início do processo de gestão da epidemia, Moçambique já seguia tendencialmente um modelo importado com carácter *top-down*, uma vez que os especialistas, o modelo das políticas a serem implementadas na luta contra a SIDA, assim como os materiais de educação para saúde e SIDA, eram importados. Tal processo reflectia a humildade e a ausência de *expertise* local na gestão da nova epidemia. No entanto, como refere Matsinhe, existiam ressalvas que, embora discretas, possuíam um carácter bastante significativo nas etapas de estruturação da resposta moçambicana à SIDA (Matsinhe, 2005), como indica o seguinte posicionamento:

O Governo de Moçambique reconhece que o PNCS é de alta prioridade, mas não deverá impedir o funcionamento de outros programas sanitários devendo por isso ser promovido tanto quanto possível nas actividades dos Cuidados Primários (MISAU in Matsinhe, 2005).

Tal pronunciamento demonstra um sentido de manutenção de uma autonomia a nível político e de organização da estrutura política local. No entanto, em questões de carácter sociocultural, nota-se um vazio na acção. Este difere de casos considerados de sucesso na gestão de HIV e SIDA como o Brasil onde, embora a resposta ao SIDA

estivesse também centrada na OMS, activistas locais tiveram um papel importante nas primeiras iniciativas de combate à doença, sendo os responsáveis pela primeira articulação da sociedade civil com os órgãos de saúde para produzir uma resposta governamental à epidemia (Santos, 2009).

Para a gestão dos programas, foram criadas pelo MISAU a Comissão Nacional de Combate à SIDA e o Centro de Coordenação da SIDA (CCS). O primeiro tinha como papel central aconselhar o MISAU na condução de programas de combate à epidemia e o último deveria gerir a implementação quotidiana do Programa (MISAU, 1988). No processo de combate à epidemia, foram envolvidas as chamadas organizações democráticas de massas como a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), Grupos Dinamizadores (GDs) reflectindo o ambiente político vivido na altura. Os membros dessas organizações receberam formação como educadores para a SIDA em cada província. Membros das Forças Armadas de Moçambique foram também treinados pela sua “inserção nas áreas rurais” durante a época da guerra civil (Matsinhe, 2005). Os “curandeiros” foram igualmente envolvidos através do “Programa sobre Medicina Tradicional” existente no Instituto Nacional de Saúde. No entanto, as dinâmicas de poder entre a biomedicina e a medicina tradicional começam a ser evidenciadas com a adopção, por especialistas da biomedicina, de uma perspectiva paternalisticamente pedagógica e não de diálogo e trocas, uma vez que, no processo de interacção entre os dois grupos, os biomédicos tendem a ditar o que fazer e como fazer aos médicos tradicionais (Green, 1994).

A situação de guerra vivida no país nos primórdios do diagnóstico da SIDA em Moçambique iluminou algumas especificidades como mostra a avaliação do Plano de Médio Prazo (1988-1990) que aponta para graves problemas de implementação devido à desestabilização provocada pela guerra. No entanto, outras dificuldades emergem como mostra Matsinhe na sua análise:

A ideia de que alcançar “mudanças de comportamento” é muito difícil, permeia a reacção moçambicana contra a SIDA em todas as suas etapas. E é recorrentemente invocada ao longo das intervenções dos diferentes actores, em diferentes tons e com diferentes subterfúgios, até como forma de demonstrar frustração e impotência, a despeito dos programas considerados aperfeiçoados, e zelosamente implementados, ... mas sem aparentemente produzir os desejados efeitos de influenciar comportamentos, sistematicamente monitorados através de números, aos quais o país se apegou e olha como sinónimo do sucesso ou fracasso das suas campanhas de informação e educação (Matsinhe, 2005: 45).

Segundo a análise de Matsinhe percebe-se, desde muito cedo, no processo de planificação e controlo da epidemia, que a mudança de comportamentos é uma meta difícil de atingir, embora se insista na concretização de tal mudança como medida de sucesso.

Ainda no Plano de Médio Prazo (1988 – 1990), na conjuntura social da epidemia, os deslocados de guerra passam a ser percebidos como os principais propagadores do vírus devido a uma tendência de promiscuidade.

No ano de 1992 entra em vigor o que foi designado como a 3ª fase do Plano de Médio Prazo, dando continuidade aos dois precedentes. Nesta, dá-se mais ênfase ao preservativo. O foco está na concentração de esforços para que a sua distribuição entre numa fase mais dinâmica, surgindo assim a necessidade de desenhar uma estratégia de *marketing* e melhorar a rede de distribuição (MISAU, 1992: 14). Para implementar a estratégia de *marketing* social do preservativo, o MISAU contratou a Population Service International (PSI), com fundos disponibilizados pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). As actividades do PSI iniciaram-se em três cidades e estenderam-se posteriormente para todas as províncias do país, com particular destaque para a maior parte dos distritos (Matsinhe, 2005).

No contexto de paz que o país passou a viver após os Acordos de Paz de 1992, o Programa Nacional de Combate à SIDA (PNCS) trabalha no sentido de alargar o programa a todas as províncias e distritos. As principais actividades visavam a formação de pessoal de saúde na detecção e tratamento de doenças de transmissão sexual (DTS), estabelecimento de sistemas de vigilância epidemiológica e actividades de informação, educação e comunicação.

Em 1995 assiste-se à fusão do Programa Nacional de Combate à SIDA e o Programa Nacional de Controlo de DTS, formando o Programa Nacional de Controlo de DTS/HIV-SIDA, com financiamento maioritário da Comunidade Europeia. As principais áreas de acção passam a incluir: Gestão, Informação, Educação e Comunicação, Vigilância Epidemiológica, Apoio Laboratorial, Aconselhamento e Cuidado de Doentes e *Marketing* Social do Preservativo (Matsinhe, 2005).

Em 1996 foi criada a UNAIDS que passou a assumir a resposta ao HIV e SIDA, antes coordenada pela OMS. Em 1999 o Banco Mundial lança o modelo Plano Estratégico Ideal que preceitua que a luta contra o HIV e SIDA deve começar no nível mais alto de liderança política. E, por essa razão, os países deveriam nomear uma comissão multi-sectorial de trabalho que englobasse representantes

dos variados ministérios, líderes religiosos e culturais, sociedade civil, pessoas com HIV/SIDA, grupos de mulheres e jovens, organizações não governamentais, organismos de base comunitária, sector privado, entre outros. É neste cenário que no ano 2000 é criado o Conselho Nacional do Combate ao HIV-SIDA seguindo a directiva do Banco Mundial de criação do National Aids Council (CNCS) e de um plano estratégico nacional – guia para acção e mudança..

Na filosofia trazida com a entrada da UNAIDS e pelo Banco Mundial, nota-se a ênfase na expansão da resposta multi-sectorial que se reflecte nos objectivos centrais do primeiro Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV e SIDA - PEN I (2000-2002): reduzir a propagação das infecções de HIV e mitigar os efeitos da epidemia através de uma perspectiva resposta multi-sectorial com foco em acções de prevenção (UNAIDS, 2008). Nesta perspectiva, seguindo os ditames do Banco Mundial e das agências das Nações Unidas responsáveis pela gestão da epidemia, o HIV e SIDA foi integrado (*'mainstreamed'*) na maior parte das estruturas que definem a política nacional como o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II); vários Ministérios elaboraram planos de combate à epidemia.

O PEN II (2005-2009) representa a segunda geração do delinear da estratégia de acção e preconiza a promoção das intervenções com vista a reduzir o nível de infecção e o aumento dos cuidados e tratamento das pessoas vivendo com HIV e a participação de todos os beneficiários no processo de mitigação. Entre os alcances do PEN II destacam-se o alargamento do aconselhamento e testagem em unidades sanitárias; a expansão dos serviços de prevenção de transmissão vertical e tratamento anti-retroviral, embora ainda não se tenham atingido as metas desejadas. Parte das limitações devem-se à escassez de recursos humanos em quantidade e qualidade; elevado nível de estigma e discriminação que previnem ou limitam as mulheres grávidas de utilizarem os serviços existentes para o tratamento e a prevenção da transmissão vertical; perdas de oportunidade de seguimento de mulheres e crianças expostas devido ao estigma e discriminação, combinado à insuficiência de recursos humanos para a busca activa das utentes que abandonam os serviços e fraco envolvimento das famílias e comunidades (CNCS, 2010).

O recentemente aprovado PEN III (2010 – 2014) aposta em cobrir as lacunas do plano precedente e dar prosseguimento à redução do risco e vulnerabilidade à HIV e SIDA; prevenção; tratamento e cuidados; e mitigação do impacto. Este plano define sete princípios orientadores. Alguns destes merecem destaque para a

reflexão aqui efectuada por proporem uma visão inovadora a aspectos que discutirei na secção seguinte. O ‘princípio de orientação para resultados inspirado nas evidências’, e o ‘princípio da moçambicanização da reposta’ são alguns exemplos.

CHOQUES E DILEMAS ENTRE AS POLÍTICAS E A REALIDADE SÓCIO-CULTURAL

Na análise das abordagens de controlo de HIV e SIDA no país verifica-se que as medidas e linhas orientadoras da acção partem de perspectivas teóricas, métodos, modelos de aplicação e técnicas provenientes de centros académicos internacionais, organizações das Nações Unidas ou de governos nacionais que não encontram, necessariamente, referentes idênticos a nível local. Embora a colaboração com entidades e perspectivas universais seja salutar, o ignorar ou a não tomada de consideração das dinâmicas locais pode revelar-se problemática.

Em alguns aspectos, a perspectiva adoptada no controlo de HIV e SIDA a nível nacional apresenta problemas resultantes, a meu ver, da falta de tomada de consideração de lógicas locais ou da não harmonização dos conceitos e políticas a tais quadros/referências. Nesta secção, irei olhar para dois conceitos - género e tradição - que tendem a não estar a ser operacionalizados de forma ajustada às realidades socioculturais nacionais.

GÉNERO NO CONTEXTO DO HIV E SIDA

O uso do conceito ‘género’ nos planos e acções concernentes ao controlo e mitigação dos efeitos de HIV e SIDA em Moçambique merece aqui destaque devido às nuances que apresenta. No entanto, antes de explorar tais nuances, penso ser necessária uma breve discussão sobre o conceito, uma vez que algumas das contradições no seu uso nas políticas e actividades a nível nacional derivam, na minha análise, dos diferentes posicionamentos teóricos presentes na sua conceptualização.

Género, comumente usado como uma categoria gramatical, ganhou uma nova terminologia nas Ciências Sociais, com a distinção entre sexo biológico e papéis de género efectuada pelo sexólogo Money em 1955. A diferenciação entre sexo e género alastrou-se para as mais diversas áreas das Ciências Humanas na década de 1970 quando feministas se basearam em dados resultantes de cruzamentos culturais provenientes de estudos antropológicos para estabelecer a variedade do

género e dos papéis de género e assim providenciar a base de sustentação para a posição feminista de que género seria uma construção social e não um determinismo biológico (Moore, 1994). Género como construção social significa que cada sociedade atribui a cada sexo características resultantes das ideias acerca do comportamento, papéis sociais e acções. Género passou então a ser entendido como a elaboração cultural dos significados dos factos naturais das diferenças biológicas entre homem e mulher (Moore, 1999).

Diferentemente, Butler (1993) olha para o sexo não como apenas algo que os indivíduos possuem ou uma descrição estática do que alguém é, mas uma das normas pela qual o indivíduo se torna reconhecido pelos outros; uma norma que qualifica um corpo dentro do domínio da inteligibilidade cultural (Butler, 1993: 2). Género, para Butler, é a construção social discursiva de sexo (Butler, 1993). Ainda no mesmo debate, a posição dos teóricos *queer*¹, que ao invés de olharem para o binómio homem - mulher como fazem os teóricos feministas centralizam a sua elaboração no binómio homossexualidade - heterossexualidade, e afirmam que não existe necessidade de um conceito de género. Eles argumentam assim, baseados na re-conceptualização de género como um processo (no sentido que os indivíduos encenam, em diferentes momentos, diferentes identidades de género) e não uma categoria essencializada (que o indivíduo nasce ou adquire infinitamente uma identidade de género imutável), estando o foco na acção do género em vez da essência fixa do conceito (Vance, 1991; Moore, 1999).

Ao olhar para esta breve resenha sobre o debate teórico do conceito de género, percebe-se que este conceito é percebido de diversas maneiras mas, que de forma central este é definido a partir da influência sociocultural sobre o corpo (biológico) dos indivíduos nas diferentes sociedades onde estes estão inseridos. A questão que se coloca, no entanto, é que encontramos universalmente uma multiplicidade de valores, lógicas e dinâmicas sociais. Consequentemente, a forma como o género é vivido, como os papéis de género são vivenciados e representados em diferentes sociedades e comunidades (inclusive dentro das mesmas fronteiras nacionais) é diversificada.

No entanto, como afirma Hawkesworth, visões feministas de género que erradamente assumiram e sugeriram papéis universais e invariáveis de género, ignoran-

¹ O termo *queer* refere-se aos grupos de minorias sexuais e identidades de género que se distanciam da heteronormatividade (tendência que naturaliza a heterossexualidade e a elege como norma social).

do as especificidades culturais, raciais, de classe e etnicidade (1994: 680), ganharam espaço no desenho de políticas públicas um pouco por todo o mundo. Uma das assunções marcantes desta perspectiva é a posição social inferior da mulher.

No contexto moçambicano, a limitação de estudos sociológicos informativos sobre as diferentes dinâmicas nas relações de género no âmbito público e privado deixou alguns vazios que, de forma generalizada, foram preenchidos com a noção de subordinação da mulher e do poder masculino, como se pode verificar por exemplo no PEN II, PARPA II, entre outros documentos governamentais. Mais adiante, discutirei exemplos específicos sobre estas dinâmicas de género no PEN II.

Embora seja verdade que o contexto sócio-cultural e económico de comunidades específicas no país relega, de forma dinâmica (e não fixa e irreversível), um estatuto inferior às mulheres (e igualmente a homens) em determinada faixa etária, estado civil, situação ritual², entre outras, observa-se uma tendência à generalização da posição da mulher nas políticas, neste caso concreto relacionadas ao combate de HIV e SIDA. O Plano Estratégico Nacional para o combate de HIV e SIDA 2005 - 2009 (PEN II) refere, por exemplo, que:

O fenómeno da sexualidade e o seu exercício, para além de diferenciado em função dos lugares e de vivências temporais, obedece fundamentalmente a critérios de género. Com efeito, embora a sexualidade seja geralmente entendida como um fenómeno que tanto diz respeito aos homens quanto às mulheres, é percebida de maneira diferenciada, em função dos papéis sociais de género. O indivíduo é investido, desde o nascimento, em razão do seu sexo, pelas representações e pelas normas que definem o lugar do seu sexo na sociedade. Assim, entende-se que há uma sexualidade eminentemente masculina e uma sexualidade eminentemente feminina. Por isso, a sexualidade é um recurso do poder e de força. Em Moçambique, como acontece em muitos países da África Sub-Sahariana, a sexualidade é um direito do homem. Determinar quantos filhos terá o casal, decidir sobre quando, como e onde ter sexo, entre outros aspectos, está no quadro dos seus direitos. À mulher cabe um papel passivo (CNCS, 2004: 34).

Este parágrafo, que possui as linhas orientadoras para o entendimento e aplicação de políticas de controlo de HIV e SIDA com base na sensibilidade de género, apoia-se em pressupostos que não correspondem à totalidade do universo moçambicano. Senão vejamos: em contextos rurais e matrilineares do norte de Moçambique, por exemplo, aspectos relacionados com o poder e com a sexualidade emergem de forma diferente da evidenciada no parágrafo. Aqui, a profi-

² Indivíduos que não tenham passado por determinado ritual (por exemplo ritual de iniciação) podem perder regalias e estatuto social.

ciência sexual é uma arte das mulheres sob o domínio das mulheres idosas que transmitem às mais jovens (Arnfred, 2007). Assim, no campo sexual, em regiões do norte do país, os homens são progenitores e as mulheres sedutoras. Espera-se que as mulheres jovens dominem as artes eróticas e, em troca do seu papel como progenitores, os homens têm o direito de esperar que as suas esposas os seduzam e lhes providenciem prazer sexual (Geffray, 2000). Assim, a mulher possui aqui um papel sexual activo pois é ela quem inicia e escolhe o momento para efectuar o acto sexual através da sedução e do uso das técnicas e artes sexuais que adquiriu nos ritos de iniciação. A função do homem é a de depositar o sêmen que irá gerar descendentes que irão garantir a reprodução social do *nihimo* (clã matrilinear dos Macua, unidade de pertença) da esposa.

Ainda para dar exemplo da fluidez e mobilidade das identidades de género, na minha pesquisa etnográfica em zonas rurais da província de Gaza, entrei em contacto com indivíduos que, no modelo binário de género, seriam considerados mulheres, mas assumiam papéis de género masculino. Estas eram assim tratadas nas suas comunidades pois haviam pago o *lobolo* (dote da noiva) de outras mulheres. Tais casos aconteciam quando falecia uma mulher com a qual o seu marido (também já falecido) havia gerado filhos e a família deste se recusava ou não possuía recursos para pagar o *lobolo* antes do enterro da recém-falecida. Assim, a viúva (em alguns casos) pagava o *lobolo*. Nestes casos, esta mulher adquiria a identidade e o papel social masculino. Como classificar então tal identidade no binómio de género e em termos de sexualidade?

Outros exemplos de África mostram que a lógica de dominação de género sob o binómio homem-mulher não é necessariamente endógeno. Oyewùmí (1997), ao descrever as relações pré coloniais em Yorubaland, mostra como a gerontocracia era marcadamente um fenómeno de distinção nas relações sociais, e como a mulher biológica não é *a priori* dominada pelo homem biológico. Amadiume (1987) refere-se a *filhas masculinas e maridos femininos* no contexto Igbo, na região oriental da Nigéria, para mostrar que os papéis e identidades de género não recaem necessariamente sobre o sexo biológico do indivíduo. Por outras palavras, mulheres biológicas podem assumir papéis e identidades de género associados, nas suas sociedades, ao masculino e vice-versa. Estas flexibilidades traçam um quadro complexo de relações sociais, sexuais e económicas no contexto Africano que questionam a simplicidade do modelo dualista de homem e mulher.

As percepções de género usadas nas políticas de HIV e SIDA cegam parte das especificidades e a diversidade de dinâmicas existentes no país (como as acima descritas). O ponto de partida é que as sociedades se estruturam de diversas formas e a norma numa sociedade não é necessariamente a mesma em outras sociedades. No contexto ocidental, o género assenta-se de forma generalizada no binómio homem e mulher onde o poder é atribuído ao homem. Ser homem confere poder num contexto em que as famílias se estruturam em torno de um homem e de uma mulher. Nesse contexto, o sexo estrutura as relações sociais. Em outros contextos como Yoruba, Igbo e muitos outros, incluindo Moçambique, senioridade e gerontocracia estruturam as relações sociais. Aqui, as famílias estruturam-se em torno de um homem, uma mulher, sogras, sogros, cunhadas e cunhados. Aqui o poder estrutura-se com base em outros arranjos que não exclusivamente o sexo. Assim, neste contexto, - género difere de sexo. Tal facto não é reflectido nos diversos instantes em que políticas e documentos governamentais, e não só, usam o termo “género” para identificar sexo. Mais ainda, se homens e mulheres biológicos podem adquirir de forma fluida identidades e papéis de género masculinos, femininos, inter-género, trans-género, *queers* (Nestle, Howel e Wilchins, 2002) parece-me que o uso do conceito género para significar sexo (como acontece no PEN II) fixa a diversidade e fluidez das identidades existentes.

Um exemplo empírico elucidativo da falta de clareza em relação ao significado do conceito de género observa-se na contradição entre as concepções de género nos documentos oficiais e nos programas implementados ao nível da comunidade. O PEN II evidencia a necessidade de perceber a dimensão social das relações sexuais entre homens e mulheres e a necessidade de agir no sentido de transformar estas relações de género. O documento patenteia também as dinâmicas de vulnerabilidade ao HIV entre as mulheres. No entanto, quando estas directrizes chegam aos implementadores de projectos de desenvolvimento comunitário, como mostram Vilella, Barber e Madder (2010), verifica-se que o conceito de género e a vulnerabilidade da mulher transformam-se em acções de mitigação das condições de pobreza das viúvas e órfãos vivendo com HIV e SIDA. Significa então que a prioridade não é alocada à análise dos padrões de relacionamento entre homens e mulheres ou dos moldes em que a sexualidade é vivida, especialmente se tal reflexão não irá oferecer alternativas imediatas para uma vida quotidiana mais acessível. Os projectos tendem, então, a centrar-se na mitigação do impacto da epidemia, disseminando a ideia

de que o HIV é um vírus evitável e que as pessoas infectadas devem ser acolhidas. As mensagens não alcançam o tópico da sexualidade ou as diferenças de poder entre homens e mulheres e as actividades não deixam nenhum legado talhado para cada um dos géneros (Vilella, Barber e Madder, 2010: 697).

A minha experiência de pesquisa e consultoria com diversas instituições e organizações que implementam políticas de género no contexto de HIV e SIDA revelou a existência de um elevado número de contradições e incongruências na compreensão e implementação do conceito de género. Desde entrevistas, em que os representantes de organizações, ao responder até que ponto as suas actividades eram sensíveis às dinâmicas de género, identificavam e contavam quantas mulheres existiam em cada sector para mostrar tal sensibilidade. Outro aspecto marcante é que, embora o género seja nas políticas identificado como concernente a homens e mulheres, na maior parte das acções práticas, o género é equivalente a mulher. E, em algumas das acções com vista à mitigação das desigualdades de género, esta mulher é muitas vezes percebida de forma desenraizada da estrutura social, familiar e cultural a que pertence, através de acções que apenas se centralizam na mulher e ignoram todos os outros indivíduos com os quais esta socializa. Uma das consequências de tal visão de género é que, na operacionalização do PEN II, por exemplo, muita atenção encontra-se focalizada em mulheres seropositivas em detrimento de casais seronegativos com potencial de melhorar a prevenção, e verifica-se o fraco envolvimento de homens (CNCS, 2010).

O mais recente Plano Estratégico de combate à HIV e SIDA, PEN III (2010-2014), apresenta avanços com visões mais holísticas sobre o conceito de género. Neste plano, ficam claros os esforços de diferenciar género e mulher. Depois de reconhecidos os desafios práticos – dificuldade de atingir e envolver homens nas actividades de resposta à SIDA – tanto o PEN III como o Plano de Acção Sobre Género e HIV e SIDA (2009/15) assumem que género não é só mulher. Nos últimos tempos, as estratégias e intervenções vêm assumindo publicamente as consequências do ignorar o homem. Esta constitui uma viragem na colocação da abordagem sobre o género. A título de exemplo, as várias campanhas de comunicação multimédia sobre a violência doméstica conjugal e Múltiplos Parceiros Concorrentes (MCPs) são concebidos no sentido de dialogar com alguns estereótipos sobre a masculinidade que estão por detrás das dificuldades que as intervenções encontram no terreno.

“TRADIÇÃO”: OS PERIGOS DO SEU USO COMO RECURSO APELATIVO PARA EXPLICAR O HIV E SIDA NA ÁFRICA SUB-SAHARIANA

As diversas vagas explicativas para o facto de os níveis de HIV e SIDA se mostrarem bastante elevados na região sub-Sahariana muitas vezes associam-se às dinâmicas sócio-sexuais e às lógicas locais “tradicionais”. O termo “tradição” carrega significados múltiplos nas suas diversas aplicações. No contexto moçambicano, associado ao desenho de políticas sobre o HIV e SIDA, o conceito “tradição” é usado para identificar determinadas práticas, percepções e lógicas inscritas nas dinâmicas históricas com carácter regional, comunitário e/ou familiar. Assim, o entendimento de “tradição” (e, por conseguinte, “modernidade”) neste artigo tende ao sentido de construto discursivo e histórico em vez de factos objectivamente identificáveis, daí o uso de aspas. Como explica Passador, “por causa do contexto histórico, os termos ‘tradição’ e ‘modernidade’, mais do que conceitos analíticos do debate académico e político, ou mais do que valores morais exógenos, se tornaram categorias émicas presentes no discurso quotidiano e no senso comum” (Passador, 2009: 688).

Em Moçambique, o enfoque no conceito de “tradição” nas discussões e políticas públicas de prevenção e controlo do HIV e da mitigação da SIDA emerge de dois contextos distintos. Por um lado, internamente e de forma diacrónica, o debate sobre a ‘tradição’ sempre esteve presente discutindo-se a sua capacidade em influenciar negativamente os projectos coloniais, os ideais de modernização pós-independência e o seu papel no fomento da guerra civil. Este debate estende-se para a discussão e actividades relacionadas com HIV e SIDA com o empenho das instituições do governo e agências não governamentais sobre o papel do parentesco, as percepções e relações de género, sexualidade, rituais de purificação e passagem nos diferentes grupos etno-linguísticos³, e a insistência das populações no uso da medicina tradicional. A identificação de tais factores conduz a acções de incentivo à mudança de comportamento, com base na crença de que as dinâmicas acima mencionadas e associadas à tradição têm a capacidade de contribuir negativamente para a prevenção do HIV e SIDA. As acções traduzem-se em campanhas a favor da igualdade de género, especialmente na negociação sexual; consciencia-

³ A tradição refere-se a dinâmicas diferentes dos valores ocidentais. Assim, a divisão de papéis masculinos e femininos na família, na ocupação dos espaços público e privado onde se percebe a mulher como submissa e o homem como dominador; o marido (chefe da família) como decisor da fertilidade e sexualidade da mulher são exemplos do que se considera tradição no referente ao parentesco e relações de género, sexualidade.

lização dos benefícios da bio-medicina e integração da medicina tradicional nas campanhas de prevenção e tratamento de HIV e SIDA, entre outros.

Por outro lado, verifica-se nas pesquisas e políticas de saúde pública, provenientes de doadores e parceiros internacionais, a identificação em práticas associadas ao universo da “tradição” factores que aumentam o nível de vulnerabilidade à HIV e SIDA, especificamente na região Austral de África. Assim, por exemplo, Morris e Kretzschmar (1997) argumentam, com base na sua pesquisa na região, que a existência de parceiros sexuais concorrentes ou simultâneos (*concurrent sexual partnerships*), uma herança das lógicas de poligamia comum nesta região de África, representa mais um factor da rápida expansão, pois traduz-se na sobreposição de parceiros ao longo do tempo. Segundo os autores, esta prática acoplada ao uso inconsistente, insuficiente e incorrecto do preservativo, e associado aos baixos níveis de circuncisão, constitui o motor da epidemia na região (Morris e Kretzschmar, 1997). Estas visões são materializadas em acções, financiamentos e actividades de prevenção e controlo do HIV e SIDA. Por exemplo, a insistência no modelo de prevenção ABC (*Abstinence, Be Faithful, and Condomise*) e o plano PEPFAR (um dos mais elevados orçamentos para a prevenção do HIV e SIDA na região) que prioriza AB, decorre de perspectivas semelhantes à apresentada, que me parecem forçar uma cosmologia de vida que não incorpora ou funciona em parceria com a actual existente.

Parte das dificuldades levantadas na ênfase dada à “tradição” na análise e implementação de políticas e actividades inclui uma excessiva carga negativa relegada ao *modus-vivendi* da população em causa. Uma das consequências é que, por melhor que sejam as intenções, estas intervenções tendem a criar desconfiança e descontentamento na população alvo, uma vez que esta sente que as suas crenças, os seus valores e as lógicas que definem o seu ser e um contexto social harmonioso estão a ser desrespeitados. Algumas falhas em programas desenvolvidos (tanto para o controlo de HIV e SIDA como em programas de desenvolvimento em geral) podem estar associadas a este tipo de visão e acção, o que corrobora com a perspectiva de Crewe e Harrison (1999) que identificam na fraca compreensão das realidades no terreno uma das maiores falhas e motivo de desperdício de fundos das iniciativas de desenvolvimento internacional.

Simultaneamente, nota-se que algumas perspectivas tendem a seguir um modelo analítico simplista e reducionista que elimina as complexas estruturas socioculturais e seus significados. Um exemplo paradigmático é a teorização das relações

múltiplas e concorrentes (*multiple and concurrent relationships* – MCP). As MCP foram identificadas como a causa primária dos elevados níveis de prevalência de HIV na região Austral de África (Morris e Kretzschmar, 1997). No entanto, a explicação do porquê desta prática ser frequente e o entendimento teórico da mesma no discurso dominante segue uma tendência de análise minimalista (por não colocar o indivíduo no contexto em que vive e os significados das suas práticas) e moralista. Centrado no ego, o conceito assume que

(...) os indivíduos agem por escolha e podem optar por ter relações sexuais com um parceiro único (fiel e monógamo) ou múltiplos parceiros (promíscuo), como pessoas informadas (sensíveis) ou sem informação (ignorantes) tomando decisões de risco (irresponsáveis) ou seguras (responsáveis) baseadas no prazer (irracional) ou no amor (racional) (Thornton, 2009: 2).

Esta leitura ignora a estrutura onde os indivíduos se inserem e desenvolvem as suas acções. Um entendimento holístico das redes sexuais numa escala social mais alargada, como o efectuado por Thornton (2009), permite perceber que, no contexto da África Austral, apesar da diversidade linguística e cultural existente, um dos motivos centrais para as ligações sexuais com múltiplos parceiros é o de

(...) ampliar o tamanho e diversidade das redes sexuais e sociais do indivíduo e, por consequência, aumentar o capital social ... que por conseguinte garante aos indivíduos maior e melhor acesso a bens económicos e sociais. [Assim], os indivíduos que se encontram nos pontos mais instáveis e com menos conexões na rede sexual são os mais activos na construção das suas redes sexuais (Thornton, 2009: 1).

Ao ignorar as determinantes estruturais acima descritas e concentrar-se exclusivamente numa análise centrada no actor/indivíduo, ofuscam-se aspectos cruciais das lógicas de interacção, parentesco, sociabilidade, capital social e económico vigente na cosmologia local. Tal leitura simplista pode entrar no equívoco de banalizar as práticas por desconhecer os significados e contornos alargados (acima elucidados por Thornton) em que estas se inserem. Podem advir de tais posicionamentos, atitudes condescendentes e de exotização da expressão da sexualidade em diversos espaços no continente africano que podem levar ao renascer de discursos coloniais e arrogantes de promiscuidade, irracionalidade sexual (Arnfred, 2004) e, como consequência, uma tentativa de sanitizar e, de forma ditatorial, alocar modelos exógenos às cosmologias vigentes.

Neste sentido, levanto algumas perguntas e desafios à maneira como a tradição é negativamente lida e analisada no contexto de planificação do controlo

de HIV e SIDA. O primeiro refere-se à lógica e estratégia usada: porquê forçar as lógicas locais à mudança de modo que incorpore modelos importados sem que esta internamente tenha mostrado interesse em seguir tal transformação?

Em segundo plano, onde colocámos aspectos positivos do universo da “tradição” no controlo de HIV e SIDA? E onde encaixar as dinâmicas da “modernidade” e a sua influência neste processo?

EM JEITO DE CONCLUSÃO...

A trajectória das políticas de HIV e SIDA é fortemente marcada pela influência de perspectivas e sugestão de modos de modelos de acção exógenos externos. Neste processo, as políticas e estratégias pecam pela ausência de um carácter criativo e inovador para responder às especificidades sócio-culturais dentro da diversidade em que Moçambique se constitui.

Em grande medida, o arcabouço de medidas políticas de gestão da epidemia apresenta etapas sucessivas caracterizadas por uma mescla complexa e multifacetada de propostas de estratégias colocadas à disposição do país tanto pelos pólos internacionais de produção e disseminação de informação e conhecimento sobre a SIDA, quanto pelos principais intérpretes e guardiões institucionais dos assuntos relativos à SIDA em Moçambique (Matsinhe, 2005). Verificam-se então falácias nas iniciativas de prevenção e gestão de HIV e SIDA caracterizadas pela importação de modelos que em alguns aspectos apresentam dificuldades em absorver as especificidades de cada contexto específico, tendo em conta as dinâmicas dos seus sistemas socioculturais.

É louvável o facto de que o mais recente plano PEN III (2010-2014) apresente linhas orientadoras que guiam para uma moçambicanização da resposta. A nível do documento escrito, o PEN III levanta visões inovadoras que prevêm entrelaçar de forma harmoniosa as políticas aos sistemas sócio-económicos e culturais das populações em causa. Este é um passo crucial e o desafio que se estabelece é o de garantir que, a nível prático, tais ambições se concretizem.

REFERÊNCIAS

- Amadiume, I., 1987. *Male Daughters, Female Husbands: Gender and sex in an African society*. London: Zed Books.
- Arnfred, S., 2004. Re-thinking sexualities in Africa: Introduction. In S. Arnfred, ed. *Re-thinking sexualities in Africa*. Sweden: Almqvist & Wiksell Tryckeri.
- Arnfred, S., 2007. Sex, Food and Female Power: Discussion of data material from Northern Mozambique. *Sexualities* 10 (2): pp. 141-158
- Banco Mundial., 1999. *Aumentar a Acção contra o VIH/SIDA em África: Respondendo a uma crise de desenvolvimento*. Washington DC: BIRD.
- Butler, J., 1993. *Bodies that Matter: On the discursive limits of sex*. New York: Routledge.
- CNCS (Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA), 2004. *Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV/SIDA (2005-2009) – PEN II*. Maputo: CNCS.
- CNCS (Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA), 2010. *Plano Estratégico Nacional de Resposta ao HIV e SIDA (2010-2014) – esboço PEN III*. Maputo: CNCS.
- Crewe, E. e Harrison, E., 1999. *Whose Development? An ethnography of Aid*. London: Zed Books.
- Geffray, C., 2000. *Nem pai, nem mãe: crítica do parentesco: o caso Macua*. Lisboa: Caminho.
- Governo de Moçambique, 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*. Maputo.
- Green, E., 1994. *AIDS and STDs in Africa: Bridging the gap between traditional healing and modern medicine*. Pietersmatszburg: Westview Press.
- Hawkesworth, M., 1997. Confounding Gender. *Signs* 22 (3): pp. 649-685.
- INE, MISAU, MPD, CEA, CNCS, UEM, 2008. *Impacto Demográfico do HIV/SIDA em Moçambique: Actualização – Ronda de Vigilância Epidemiológica 2007*. Maputo.
- INSIDA (Ministério da Saúde e Instituto Nacional de Estatísticas). 2010. *INSIDA 2009 - Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informação sobre HIV e SIDA em Moçambique: Relatório Final*. Maputo.
- Mann, J. e Kay, K., 1991. Confronting the pandemic: the World Health Organization's Global Programme on AIDS 1986-1989. *AIDS* 5 (suppl 2), pp. 221-229.
- Matsinhe, C., 2005. *Tábula Rasa: Dinâmicas da resposta moçambicana ao HIV/SIDA*. Maputo: Texto Editores.

- MISAU, 1988. *Programa Nacional de Combate a SIDA: Plano de 3 anos, 1988-1990*. Maputo: INDE.
- MISAU, 1992. *National AIDS Control Programme - Plano de Médio Termo 92/93*. Maputo: MISAU.
- Moore, H., 1994. The divisions within: Sex, gender and sexual difference. In H. Moore, ed. *Passion for Difference*. Cambridge: Polity Press.
- Moore, H., 1999. Whatever happens to women and men? Gender and the other crisis in Anthropology. In H. Moore, ed. *Anthropology Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Morris, M. e M. Kretzschmar, 1997. Concurrent partnerships and the spread of HIV. *AIDS* 11 (5): pp. 681-683
- Nestle, J. Howell, C. e Wilchins R., 2002. *Gender Queer: Voices from beyond the sexual binary*. New York: Alyson Books.
- Oyewùmí, O., 1997. *The invention of women: Making an African sense of Western gender discourses*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Parker, R., 2000. *Na contramão da AIDS: Sexualidade, Intervenção e Política*. Rio de Janeiro: ABIA & Editora 34.
- Passador, L., 2009. Tradition, person, gender and STD/HIV/AIDS in southern Mozambique. *Cadernos de Saúde Pública* 25 (3): pp. 687-693.
- Santos, G., 2009. Aids, Política e Sexualidade: Reflectindo sobre as respostas governamentais à Aids na África do Sul e no Brasil. *Physis - Revista de Saúde Colectiva* 19 (2): pp. 283-300
- Thornton, R., 2009. Sexual networks and social capital: multiple and concurrent sexual partnerships as a rational response to unstable social networks. *African Journal of AIDS Research* 8 (4): pp. 1-9.
- Vance, C., 1999. Anthropology rediscovers sexuality: A theoretical comment. In: P. Aggleton e Parker R., eds. *Culture, society and sexuality: A reader*. London: UCL Press.
- Villela, W. e Madden R., 2009. The gender approach in community AIDS projects in Mozambique: agreement and disagreement between government and civil society. *Cadernos de Saúde Pública* 25 (3): pp. 694-699.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE NO
MUNDO

SADC

COOPERAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA¹

João Paulo Borges Coelho

INTRODUÇÃO

A cooperação em segurança pública na SADC tem merecido uma atenção relativamente modesta, quer das autoridades regionais quer da comunidade académica. É difícil pesquisar questões ligadas ao crime e aos dispositivos institucionais para o enfrentar, áreas que actualmente se podem revestir de grande sensibilidade e complexidade, além de que se sente sempre rondando uma herança de anteriores regimes traduzida na desconfiança e na resistência à mudança. Em parte, esta situação deve-se também à “atribulada história política, social e económica dos Estados-membros” (Klipin e Harrison, 2003: 2), que levou à necessidade de atribuir mais importância e prioridade à cooperação política e económica e à construção de uma arquitectura de segurança militar como elementos de base para a manutenção da paz. Todavia, são cada vez mais claros os sinais do impacto negativo que tem a insegurança na concretização dos objectivos principais da SADC, nomeadamente o desenvolvimento económico, a consolidação da democracia e o bem-estar dos seus cidadãos. Consequentemente, é previsível que as questões da segurança pública venham a adquirir uma importância cada vez maior nas preocupações das sociedades e na agenda da segurança colectiva.

Este texto tenta explorar algumas dimensões do desenvolvimento, estado actual e perspectivas da cooperação em segurança pública no quadro da SADC, em particular no âmbito policial. Começa por estabelecer o contexto de tal discussão, considerando a região como um conjunto complexo de países em transição, onde o crime adquire características diferenciadas mas cada vez mais graves, a exigir respostas mais claras e vigorosas. Em seguida, são consideradas as principais perspectivas, dispositivos institucionais e actores centrais da cooperação

¹ Uma versão anterior deste texto foi publicada como “Public Safety Dimensions of Security Cooperation in the Southern Africa Development Community, in JM Kaunda (ed), *Proceedings of the 2006 FOPRISA Annual Conference*, Gaborone: Lightbooks, 2007.

regional. Após a análise dos principais obstáculos na resposta a este problema, o texto conclui com uma discussão dos desafios que se vão colocar à cooperação em segurança pública no futuro.

CONTEXTO

A ÁFRICA AUSTRAL EM TRANSIÇÃO

Presentemente, a África Austral é talvez a região mais coerente e integrada da África sub-sahariana (McGowan, 2006: 301). Por detrás desta realidade está uma cultura partilhada de libertação, originada na luta contra o colonialismo e o *apartheid*, mas também a coerência histórica de países que partilham a condição de satélites económicos da África do Sul e, finalmente, o facto de que todos eles, de formas desiguais mas paralelas, experimentam transições democráticas.

Em termos políticos, tais transições envolvem a substituição dos antigos regimes autoritários, caracterizados pelo colonialismo, pelo *apartheid* ou por sistemas de partido único, por uma nova ordem democrática dirigida por governos eleitos. Em termos económicos, elas dizem respeito ao surgimento de novas economias liberais de mercado. E, finalmente, de um ponto de vista da defesa e segurança, referem-se às profundas mudanças relacionadas com a substituição da anterior confrontação militar por uma cultura de cooperação e segurança comum.

Apesar da vontade da maioria dos países da região em levar até ao fim tais transformações, e da evidência dos passos concretos que estão a ser dados nesse sentido, as transições são fenómenos complexos e não seguem itinerários pré-determinados. Pelo contrário, manifestam sempre avanços e recuos, uma vez que o que as faz mover são actores sociais concretos com interesses diversos, ou mesmo contraditórios, num contexto regional em que nem sempre é clara a distinção entre aquilo que se consideram interesses nacionais e o que é o interesse regional comum. Muitas vezes este último é encarado até como estabelecendo uma relação de conflito com os interesses nacionais.

Se estas percepções são já de si sensíveis nas esferas mais amplas da vida dos Estados-membros, tornam-se ainda mais quando o que está em questão é o sector de defesa e segurança, onde se coloca uma relação clara entre a integração regional e a soberania nacional, em que os avanços na primeira correspondem necessariamente ao enfraquecimento da última.

A história recente da região mostra que o fim da guerra não corresponde necessariamente à conquista da paz. O período entre a queda do *apartheid* e a actualidade tem sido pontuado por conflitos de diverso tipo e seriedade variável. Consequentemente, a principal tarefa da SADC tem sido o estabelecimento de estruturas regionais de resolução de conflitos, manutenção da paz e segurança comum.

Todavia, no mesmo período há também sinais crescentes de que a segurança pública merece mais atenção. Tal como tem sido observado, existe uma clara ligação entre as transições e decréscimos na segurança pública, particularmente nos países em desenvolvimento, e a África Austral não parece ser excepção (Klipin e Harrison, 2003: 8).

CRIME

Em certos círculos regionais circula uma piada segundo a qual o crime é o sector que mais prontamente respondeu aos desafios da regionalização e integração na África Austral. Por detrás desta situação está o aumento acentuado do crime transfronteiriço organizado, verificado nos últimos anos. Este fenómeno encontra explicação tanto na ligação à “velha” região como ao “novo” contexto liberal.

Em relação à primeira, sem dúvida de que foi a pobreza generalizada e a série de conflitos entre Estados e no interior dos Estados que caracterizou a região até ao início da década de 1990, que alimentou situações de instabilidade social e violência e deixou atrás de si um acesso relativamente fácil aos meios de violência, em particular a armas ligeiras.² Centenas de milhar de refugiados, deslocados e soldados desmobilizados vieram ocupar um ambiente instável e vulnerável onde, para além do pequeno crime, surgiram rapidamente, e desenvolveram-se, novas formas mais amplas e complexas de crime organizado.

O desaparecimento dos regimes autoritários desde o início dos anos 90, o relaxamento nas formas de controlo, os sinais de recuperação económica desde então até à actual crise, assim como as dificuldades em controlar as longas e porosas fronteiras nacionais, foram acompanhados por um aumento acentuado dos movimentos populacionais de cruzamento de fronteiras,

² Tem sido observado que os índices de criminalidade aumentam dramaticamente nos contextos pós-conflito. Ver, por exemplo, Neild, 1999: 13.

oriundos, em particular, de outras zonas do continente ainda mais pobres e instáveis (Boone, Lewis e Zvekic, 2003: 143-144, 147). Além disso, o novo contexto económico liberal, mais complexo e internamente diversificado, trouxe consigo não só novas formas de pobreza aguda mas também criou espaço para o desenvolvimento de formas diversificadas e sem precedentes de corrupção.

Gastrow, (2001), ao traçar o desenvolvimento das actividades do crime organizado na região, observa que, a partir de meados dos anos 80, se estabeleceu uma ligação de tipo novo entre grupos de contrabandistas oriundos dos países vizinhos da África do Sul e bandos criminosos sul-africanos, levando a uma rápida expansão das transacções criminosas através das fronteiras. Produtos como o marfim, drogas, minérios de diferentes tipos, corno de rinoceronte, gado, etc., encontravam mercado na África do Sul, onde eram vendidos ou trocados por mercadorias como automóveis, levando assim a um grande aumento do roubo de carros e dos raptos, entre outros. O novo contexto também alimentou outras formas de crime, incluindo a falsificação de moeda, o contrabando de armas de fogo, os assaltos à mão-armada e o tráfico de drogas. E os grupos dedicados a estas actividades rapidamente atravessaram fronteiras e conseguiram formas sofisticadas de organização.

RESPOSTA AO CRIME

Em geral, as autoridades dos países da SADC demonstraram uma limitada capacidade para responder a estes novos desafios. Em parte, tal deveu-se ao novo contexto, caracterizado por maior complexidade social e económica e maior liberdade de movimentos, tanto no âmbito doméstico como transfronteiriço. Outra importante razão é que esta nova situação apanhou a polícia e os sistemas de justiça criminal altamente impreparados.

As forças policiais de todos os países da região procuravam na altura levar a cabo reestruturações profundas que as libertassem dos seus próprios passados. Na África do Sul e na Namíbia, as forças policiais tinham um longo registo de brutalidade e repressão em defesa do sistema do *apartheid*, registo esse de que faziam parte terríveis abusos dos direitos humanos. Em Angola e Moçambique, as forças policiais saíam de guerras civis no decorrer das quais haviam ganho um perfil militarizado e por vezes obscuro. E, tanto nestes como noutros países da região com passado autoritário, a distinção entre partidos políticos e o Estado era pouco clara,

as lealdades institucionais ambíguas, e o perfil da polícia caía dentro daquilo a que se costuma chamar *policiamento de regime*.³

Além disso, a transformação das forças policiais não estava no topo das agendas, quer políticas quer dos doadores, afastada por temas mais prioritários como a desmobilização das velhas forças militares e a edificação de novos exércitos, a manutenção da paz e o desenvolvimento económico e social, por meio de estratégias que caracterizaram não só os ambientes domésticos mas, também, os primeiros passos da cooperação regional.

Consequentemente, as forças policiais da região entraram na nova era com má reputação, destituídas de recursos, mal treinadas e equipadas, e obrigadas a controlar áreas geográficas enormes, com fronteiras e linhas de costa extensíssimas, tudo isso num ambiente social em rápida e difícil transformação.

Ao mesmo tempo, os sistemas de justiça criminal eram afectados por problemas do mesmo tipo, uma vez que na sua história recente também haviam estado ligados a contextos coloniais, de *apartheid* ou autoritários, em que era baixa a sua independência relativamente às instâncias políticas, e em que os seus serviços se guiavam mais por critérios políticos do que técnicos, além de que eram disponibilizados apenas a uma pequena parte da população. Além disso, a sua capacidade de resposta era limitada por uma escassez alarmante de pessoal formado e capacitado, e de recursos; e ainda, em alguns casos, por legislação insuficiente.⁴

³ Segundo Neild (1999: 3-5), “*o policiamento de regime (regime policing) revela características típicas da abordagem autoritária ao policiamento em muitos países da África, Ásia e América Latina*”, características que podem ser definidas como integrando os seguintes elementos: a missão principal da polícia consiste, mais do que em fazer valer a lei, em apoiar ou zelar pela preservação de um regime político ou de um governo particular; para ser eficaz, a polícia não necessita de legitimidade pública; a polícia não possui, ou possui muito poucos, mecanismos de prestação de contas; as capacidades de prevenção do crime são fracas e concentradas em áreas/beneficiários restritos; as estruturas de recolha de informações não apontam às actividades criminosas mas antes aos inimigos do regime; a concentração das actividades policiais no controlo político significa um fraco desenvolvimento das capacidades de entender e praticar a prevenção do crime (falta de tradições de policiamento de proximidade ou comunitário, por exemplo). Ainda de acordo com Neild, “*o policiamento de regime não é apenas uma herança de regimes militares ou autoritários. O policiamento de regime, ou degradação continuada da ordem pública e das funções de justiça criminal, pode também resultar de situações de conflito interno violento com base em diferenças sectárias*”, como foi o caso em Moçambique e Angola. Para o policiamento de regime, no caso da África do Sul, ver Rauch 1993.

⁴ Boone *et al.* (2003: 150), entre muitos exemplos, refere que “os dados sugerem que as prisões sofrem de sobrepopoamento grosseiro”, e “os tribunais da região estão destituídos de recursos, acumulam processos-crime e não têm pessoal legal com formação.”

A COOPERAÇÃO REGIONAL: QUADRO, PERSPECTIVAS E ACTORES

Formalmente, a cooperação regional em segurança pública inscreve-se no quadro das disposições que orientam a cooperação da SADC no âmbito mais vasto da política e segurança: o Órgão da Cooperação Política, de Defesa e Segurança (OPDSC). Todavia, alguns dos progressos mais notáveis foram levados a cabo de forma semi-autónoma pela Organização de Coordenação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPCCO), um organismo criado em 1995 com a finalidade de coordenar os esforços das várias forças de polícia ao nível regional (SARPCCO, s/d).

Para compreender o “lugar” da segurança pública no dispositivo de segurança regional é necessário recuar até 1992, altura em que os chefes dos Estados-membros assinaram o Tratado que criou a SADC. Nessa altura começava a ter lugar uma mudança profunda e muito positiva na África Austral, nomeadamente com o final da guerra civil em Moçambique, com a primeira tentativa de acabar com o conflito interno angolano, e com a perspectiva de mudanças profundas na Namíbia e na África do Sul. A SADC vinha substituir a organização de cooperação regional anterior, a SADCC, que havia sido estabelecida para resistir política e economicamente ao *apartheid* e fora dotada de uma subestrutura de defesa e segurança, o Comité Inter-Estatal de Defesa e Segurança (ISDSC), dirigido de maneira relativamente informal e estabelecido segundo linhas de defesa e segurança clássicas para apoiar a libertação do Zimbabwe, Namíbia e África do Sul (Bam, 2006: 29; van Nieuwkerk, 2001).

Esses eram tempos em que, também na arena internacional, começavam a ocorrer transformações profundas na sequência do fim da Guerra Fria. Tais transformações eram acompanhadas por uma mudança de paradigma no pensamento sobre a defesa e segurança, em direcção àquilo que veio a ser designado de segurança humana, com o reconhecimento de que o velho paradigma centrado no Estado não oferecia garantias suficientes para se criarem condições estáveis e seguras de desenvolvimento social. A segurança passou a ser vista cada vez mais como “uma condição abrangente na qual as pessoas e comunidades vivem em liberdade, paz e segurança, participam cabalmente na governação dos seus países, gozam da protecção dos direitos fundamentais, têm acesso aos recursos e outras necessidades básicas da vida, e habitam num ambiente que não é prejudicial à sua saúde e bem-estar”.⁵ De

⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”, Paris: OECD, 2004, *apud* Marenin 2005: 8.

especial importância para este novo pensamento foi o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, de 1994, que, segundo Hendricks (2006: 3), “observou que a segurança humana é um conceito integrador que deve salientar a segurança das pessoas. Ele afirmou que o conceito de segurança precisava de mudar, passando de uma incidência exclusiva na segurança nacional para uma incidência muito mais ampla na segurança das pessoas; e evoluindo de uma segurança garantida pelo armamento para uma segurança baseada no desenvolvimento humano sustentável. O relatório identificava uma lista de novas ameaças à segurança, nomeadamente económicas, alimentares, de saúde, ambientais, pessoais, comunitárias e políticas.”

Este novo paradigma reforçou, pelo menos teoricamente, os laços entre o desenvolvimento e a segurança, em particular a segurança pública, uma vez que esta começou a ser vista como condição *sine qua non* do desenvolvimento. Só num ambiente estável e seguro o desenvolvimento se tornava possível.

A criação da SADC num espírito de cooperação regional, por oposição à anterior confrontação, estava em linha com este novo pensamento. Segundo Bah (2004: 9), “*A adopção, por parte da SADC, de um novo paradigma de segurança capaz de abranger questões militares e não-militares assinala um afastamento radical da perspectiva centrada no Estado que caracterizava as anteriores disposições no tocante à segurança regional. O novo quadro da SADC salienta a segurança da população e convida preocupações de desenvolvimento mais amplas tais como o alívio da pobreza, a erradicação de epidemias como o HIV/Sida e a tuberculose, o crime violento, a promoção de valores e princípios democráticos, o controlo das armas ligeiras e a protecção dos direitos humanos*”. O artigo 5 do Tratado da SADC de 1992 afirma que são objectivos da organização “*atingir o desenvolvimento e o crescimento económico, diminuir a pobreza, elevar a qualidade de vida dos povos da África Austral*”, e “*promover e defender a paz e segurança*” (SADC, 1992).

No ano seguinte, em 1993, o documento de *Quadro e Estratégia* da SADC iria mais longe, apelando para “*a criação de valores políticos comuns baseados em normas democráticas, na criação de uma ‘ordem securitária não militarista*,” e referindo a “*necessidade de enfrentar fontes de conflito e ameaças não-militares à segurança humana tais como o subdesenvolvimento e o abuso dos direitos humanos*.” (Nathan, 2004: 5).

Neste novo contexto, a arquitectura de defesa e segurança da SADC tinha de mudar, uma vez que não só a finalidade para a qual a instituição havia sido criada

sofrera alterações fundamentais como, também, a perspectiva por detrás da sua acção tinha sofrido profundas transformações. Assim, iniciou-se o processo de criação de uma subestrutura de defesa e segurança mais condizente com o perfil da nova organização regional. O conceito e o controlo desta nova subestrutura foram objecto de disputas aceras, revelando o desconforto da SADC em lidar com questões sensíveis como a da defesa e segurança nesta fase inicial da sua existência, e causadas pelas mudanças nas relações de poder na sequência da adesão da África do Sul à organização regional.⁶ Após aquilo que constituiu talvez o episódio mais controverso e agitado da curta história da SADC, o Órgão de Cooperação Política, de Defesa e Segurança da SADC (OPDSC) foi oficialmente aceite em 1996, mas permaneceu pouco definido até 2001, altura em que foi instruída uma equipa para desenvolver o seu Plano Estratégico Indicativo (SIPO). O SIPO foi aprovado pela Cimeira da SADC em 2003, e lançado oficialmente um ano mais tarde (SADC, 2004).

Esperava-se que o SIPO fosse um instrumento capaz de traduzir os princípios numa estratégia e num conjunto de orientações para a acção. Embora saliente a nova ligação entre a segurança e o desenvolvimento, nomeadamente ao afirmar que “*A paz, a segurança e a estabilidade política são as pedras de toque do desenvolvimento sócio-económico*” (Prefácio), o SIPO (SADC, 2004) transporta as marcas, quer do difícil processo que esteve por trás da sua criação quer da perspectiva cautelosa dos Estados-membros ao lidar com assuntos considerados sensíveis para as respectivas soberanias. Tal como argumenta Oosthuizen (2006: 127), o SIPO não é tão claro e detalhado como outros planos fundamentais da SADC, por exemplo, o Plano Regional Indicativo da Estratégia de Desenvolvimento (RISDP) (SADC, 2005). Inclui uma extensa lista de objectivos e estratégias e/ou actividades com eles relacionadas, mas não fornece um quadro de implementação e não define prioridades, planos ou uma orçamentação dos custos. A Secção 6, referente ao Sector de Segurança Pública, não é

⁶ O Zimbabwe opôs-se fortemente às mudanças na subestrutura de defesa e segurança, segundo Bah (2004: 23-24), com base em três argumentos: confiá-la ao Secretariado da SADC comprometeria a confidencialidade dos assuntos sensíveis uma vez que este dependia fortemente de doadores externos; beneficiaria ainda mais o Botswana, onde o Secretariado da SADC estava localizado, e que já recebia o grosso dos recursos dos doadores; e finalmente, as normas e procedimentos formais comprometeriam a soberania nas questões de ‘alta política’, e limitariam a liberdade de acção nacional e multilateral em situações de crise. Mais, sobre este processo, em Cilliers (1999); e, para uma perspectiva diferente e bastante crítica, Natham, 2004.

excepção, consistindo meramente numa longa lista de desafios, estratégias e actividades.⁷

Um sinal significativo do processo atribulado que caracterizou a criação do OPDSC, e a sua lenta evolução, é que, até recentemente, a cooperação em segurança pública não era dotada de um quadro estrutural.⁸ Nomeadamente, foi o apoio da Interpol (em resposta à irrupção do crime transfronteiriço) que disponibilizou o financiamento inicial para que os chefes das polícias nacionais da região se reunissem no Zimbabwe para criar a Organização de Cooperação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPCCO) em 1995.⁹ O mandato da SARPCCO inclui a promoção, reforço e desenvolvimento de “estratégias conjuntas para lidar com todas as formas de crime transfronteiriço, ou com ele relacionadas, com implicações regionais”.¹⁰

⁷ Os objectivos do SIPO para o sector de segurança pública são os seguintes: 1) Proteger a população e salvaguardar o desenvolvimento da Região da instabilidade decorrente da quebra da lei e ordem, dos conflitos intra-estatais e de agressão; 2) Promover a coordenação e cooperação regionais em matérias relacionadas com a segurança e a defesa, e estabelecer os mecanismos apropriados a esta finalidade; 3) Considerar acções correctoras em harmonia com a lei internacional e, como solução de último recurso, onde os meios pacíficos tiverem fracassado; 4) Promover o desenvolvimento de instituições e práticas democráticas nos territórios dos Estados-membros, e encorajar a observância dos direitos humanos universais tal como vêm estabelecidos nas cartas e convenções da UA e da ONU; 5) Desenvolver uma cooperação estreita com as forças estatais de defesa e segurança dos Estados-membros com o intuito de combater o crime transfronteiriço e promover uma perspectiva de segurança doméstica baseada na comunidade; 6) Observar e encorajar os Estados-membros a implementar os tratados sobre controlo de armas e desarmamento da ONU e da UA, e outras convenções internacionais, assim como o desenvolvimento de relações pacíficas entre os Estados; 7) Desenvolver capacidades de manutenção de paz nos serviços nacionais de polícia, e coordenar a participação dos Estados-membros em operações internacionais e regionais de manutenção da paz; e 8) Reforçar a capacidade regional de gestão de desastres e coordenação da assistência humanitária internacional. Com a finalidade de implementar alguns dos objectivos, foram assinados protocolos adicionais cobrindo campos como a corrupção, armas de fogo, drogas, assistência legal e extradição.

⁸ O ISDSC tem um sub-comité permanente dedicado à segurança pública, dotado de organismos *ad hoc* para a imigração, alfândegas, armas ligeiras, minas e gestão de catástrofes. Contudo, esta solução está longe de fornecer um tal quadro. Ver Oosthuizen (2006: 222).

⁹ A Interpol estabeleceu o seu gabinete regional em Harare, em 1997. A SARPCCO e a Interpol partilham o mesmo Secretariado nessa cidade.

¹⁰ Os objectivos da SARPCCO são os seguintes: promoção, reforço e perpetuação da cooperação, e dinamização de estratégias conjuntas de combate a todas as formas de crime transfronteiriço ou com ele relacionado, e com implicações regionais; preparação e disseminação de informação relevante sobre actividades criminosas em benefício dos membros e dos seus esforços para combater o crime na região; revisão regular das estratégias conjuntas de combate ao crime com a finalidade de responder às necessidades e prioridades nacionais e regionais em permanente evolução; cooperação e gestão eficientes dos registos criminais, e monitoramento conjunta eficiente do crime transfronteiriço através de uma utilização plena das condições apropriadas

O surgimento da SARPCCO, com os seus princípios de igualdade, benefício mútuo e mútuo respeito, representa a primeira semente de uma verdadeira cooperação regional no domínio da segurança pública.¹¹ Cilliers (1999) afirma que *“os diversos serviços de polícia da região passaram, a partir de então, a poder comparar entre si a sua eficácia, padrões de actuação, profissionalismo e ética, assim como as suas práticas operacionais. Por outras palavras, os serviços de polícia, até então salvaguardados do escrutínio externo, passavam a ter de responder não só ao usual público doméstico mas, também, a um público regional.”*

Embora ocorrendo no quadro do ISDSC, o relacionamento da SARPCCO com a SADC estava longe de ser bem definido. Provavelmente, ele representou um factor de pressão num processo que tinha um ritmo diferente, mais lento. Além disso, a adopção, pela SARPCCO, de princípios de profissionalismo, significava um corte radical com a anterior cultura de “policimento de regime” de algum modo prevaiente nos países da região. Em resultado do processo relativamente autónomo do seu surgimento, a SARPCCO começou a ser vista pela SADC com certa distância. Por exemplo, a organização dos chefes de polícia foi ignorada pela SADC na redacção da primeira versão do Protocolo da SADC sobre o Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas, *“apesar do facto de que só as diversas agências policiais da região estavam capazes de implementar os componentes fundamentais do protocolo”* (Cilliers, 1999). Apesar de não estar filiada oficialmente na SADC, a SARPCCO, pelo seu desempenho, conseguiu granjear níveis crescentes de legitimidade, e a organização foi eventualmente integrada pelos ministros respectivos, e ratificada pelos parlamentos nacionais, após o que, em 1999, se tornou na entidade oficial para lidar com o crime organizado. Desde 1997, a SARPCCO coordenou uma série de operações de combate ao roubo de veículos, tráfico de drogas, de armas de fogo e pedras preciosas, etc., envolvendo várias forças nacionais de polícia.¹² Presentemente, um protocolo específico re-

disponibilizadas pela Interpol; formulação das recomendações relevantes aos governos dos países membros relativamente a questões que afectem o policiamento eficaz da região da África Austral; e adopção de medidas e estratégias relevantes e apropriadas para fins de promoção da cooperação e colaboração policial regional ditadas pelas circunstâncias regionais. Ver Gastrow (2001: Introdução).

¹¹ Os princípios adoptados pela SARPCCO são os seguintes: respeito pela soberania nacional; igualdade entre as forças/serviços policiais; profissionalismo a-político; benefício mútuo de todos os países membros; observância dos direitos humanos; não-discriminação e flexibilidade dos métodos de trabalho; e respeito e boa-vontade mútuos.

¹² Levou a cabo, entre outras, as seguintes operações principais: Voyager 4 (1997, África do Sul,

conhece o papel de liderança da SARPCCO como agência de controlo de armas ligeiras na SADC.

Nos últimos anos, as operações da SARPCCO produziram resultados relativamente importantes. Segundo Bah (2004: 2), tal ficou a dever-se ao facto de “*as perspectivas de cooperação no âmbito da ‘baixa política’ (i.e., armas ligeiras ou cooperação funcional) serem melhores do que as que existem no espaço da ‘alta política’ (i.e., intervenção militar e soberania).*” Sendo ou não verdade, o facto é que a evolução depende de melhorias em mais do que uma direcção. É necessário alargar o denominador comum de tal cooperação, quer através do estabelecimento de mecanismos eficazes de comunicação e troca de informações (Cilliers 1999), quer, em particular, através da harmonização da legislação de segurança pública. Gastrow (2001: Capítulo 7) mostra que a maioria dos países da região carece de legislação específica para combater o crime organizado, e a eliminação destas carências constitui importante condição para harmonizar os procedimentos ao nível regional.¹³

Além das estruturas da SADC e da SARPCCO, a cooperação assenta ainda em acordos bilaterais,¹⁴ assim como em iniciativas como o programa de formação jurídica da UNODC, frequentado por numerosos elementos dos quadros legais e judiciais da SADC (UNODC, 2003: 32), ou a Academia Internacional de Aplicação da Lei (ILEA) localizada em Gaborone. Financiada pelos Estados Unidos da América, a ILEA, além de prestar formação em temas ligados ao combate ao crime transnacional regional, também constitui um espaço de encontro de participantes de todos os países da região, o que em si ajuda a produzir um entendimento comum relativamente ao crime e à forma de o combater, factor que favorece indubitavelmente a cooperação regional.¹⁵

Moçambique Zâmbia e Zimbabwe), Midas (1998, Lesoto, Maurícias, Suazilândia e África do Sul), Atlantic (1998, Botswana, Namíbia e África do Sul), Stone (1998-1999, Angola, Botswana, Namíbia e África do Sul), Sesani (1998-1999, Malawi, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe e África do Sul), Makhulu (2000, Botswana, Lesoto, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia e Zimbabwe. Ver Cilliers (1999), e Msutu (2001).

¹³ Ver, para um panorama da legislação existente e das carências nos Estados-membros, Goredema (ed) 2001.

¹⁴ A série de operações Rachel, desenvolvidas na base de um acordo entre a África do Sul e Moçambique, constitui um bom exemplo de cooperação bilateral neste domínio. Ver, entre outros, SaferAfrica (2003), “Operations Rachel”, in www.saferfrica.org.

¹⁵ A ILEA, criada em 2000, tem os seguintes membros: EUA, Botswana, Angola, Camarões, Comores, Congo, RDC, Djibuti, Etiópia, Gabão, Quênia, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Seicheles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.

CONCLUSÃO

A SADC foi criada sob a premissa de que existe uma relação entre o desenvolvimento, a democracia e a segurança. Só um ambiente democrático seguro, tanto regional como doméstico, pode permitir que sejam atingidos os objectivos-chave da SADC, nomeadamente o crescimento e desenvolvimento económicos, o alívio da pobreza e a elevação do padrão e qualidade de vida dos povos da África Austral.

Obrigada a enfrentar problemas decorrentes de um passado recente de conflitos regionais agudos, deparando-se com fortes desequilíbrios sociais e económicos, assim como com um certo nível de desconfiança entre Estados-membros, as estruturas políticas da SADC dirigiram prioritariamente os seus esforços para a cooperação económica e para as questões de segurança militar entre os Estados. Por outras palavras, a ligação atrás referida acabou reduzida à relação entre o desenvolvimento e a segurança *dura* ou de sentido estrito (Kiplin e Harrison, 2003: 11). Além de ser mais difícil de definir conceptualmente, a segurança humana centrada nas pessoas levantava questões menos ameaçadoras e, portanto, menos urgentes para a causa da construção da região. Assim, os primeiros esforços de cooperação na esfera da segurança pública surgiram fora da iniciativa directa das estruturas políticas da SADC, mesmo que subsequentemente tenham sido legitimados e integrados pelas estruturas formais.

A consequência geral deste facto é que a SARPCCO parece ter adquirido um perfil de certa forma independente. Embora tal perfil possa ter por vezes prejudicado o progresso do seu trabalho (Oosthuizen, 2006: 283), também se pode dizer, no sentido contrário, que a independência e o profissionalismo da SARPCCO constitui a melhor garantia contra a tentação de voltar a indesejáveis lógicas anteriores, nomeadamente o policiamento de regime que, num tempo não muito distante, caracterizou a actividade das polícias da maioria dos Estados da região.¹⁶

¹⁶ Segundo Cilliers (1999), “a SARPCCO não deveria nunca ser completamente integrada na SADC ou no Órgão. Para além do facto de a organização ter sido independentemente estabelecida, em termos de legislação internacional, uma ligação demasiado estreita prejudicaria as vantagens da utilização dual do escritório sub-regional da Interpol como Secretariado da SARPCCO e o benefício que tal implica em termos de custos. Mas, mais importante ainda, a prevenção do crime transfronteiriço não deve depender de um controlo ou interferência política estreitos.” E acrescenta: “O que é necessário é mais reconhecimento político regional e um maior apoio ao seu papel [da SARPCCO], particularmente ao nível da SADC. O termo ‘reconhecimento’ é aqui deliberadamente utilizado, no sentido em que a SARPCCO deveria ser apreciada de um ponto de vista policial profissional, evitando-se a tentação de

As dimensões regionais e domésticas da segurança pública estão pois inextricavelmente ligadas. Se, por um lado, o aumento da cooperação regional tem um efeito positivo sobre a segurança pública ao nível nacional,¹⁷ por outro lado, a qualidade de tal cooperação depende, em grande medida, de importantes melhorias que precisam de ser feitas nas instituições que tratam da segurança pública a nível doméstico. Trata-se de um desafio da maior importância, uma vez que, em termos de cooperação, ele implica necessariamente que sejam feitas incursões ao reino da “alta política”, referido por Bah.

A segurança pública – e a reforma da polícia em particular – têm ocupado até agora um lugar modesto nas agendas nacionais dos Estados-membros, aparentemente pressionados por questões mais prioritárias e lutando com a escassez de recursos. Além disso, tal tendência tem sido reforçada por aquilo que Nield (1999: 9) descreve como “uma teoria instrumentalista [que parte do princípio que] a polícia reflecte os regimes e por conseguinte o seu comportamento acabará por reflectir os novos valores da democracia a partir do momento em que o quadro legal é reformado de maneira a integrar tais valores.”

A resposta limitada revelada ao nível nacional pelas instituições de segurança pública face ao crime em todas as suas novas e complexas formas mostra que o princípio atrás referido não é necessariamente correcto. Em grande medida, essas instituições continuam a revelar um comportamento que envolve uso desproporcionado da força, falta de transparência, impunidade, tortura, detenções ilegais, deficiente ligação com os sistemas de justiça criminal e diversos atropelos aos direitos humanos (Amnesty International, 2006). A alteração desta situação exige forças policiais mais bem treinadas e equipadas, no âmbito de uma reforma que só pode ser levada a cabo com um apoio das lideranças políticas de cada Estado-membro mais vigoroso do que aquele que tem sido revelado até aqui, apoio esse que terá igualmente de ser baseado nas normas do policiamento democrático.¹⁸ A incidência no aumento de capacidade das instituições nacio-

politizar a Organização. As mesmas considerações estão na base da relutância da SARPCCO em passar a ser parte integrante do ISDSC, facto que amarraria a organização a uma estrutura política.”

¹⁷ Bayley (2001: 26) afirma que “a reforma tem mais probabilidades de ocorrer se os oficiais de polícia estiverem ligados a redes profissionais de líderes policiais progressistas (regionais, nacionais e internacionais).”

¹⁸ Bayley (2001: 13-14) define tais normas da seguinte maneira: 1. A polícia deve, com prioridade operacional máxima, responder às necessidades dos cidadãos individuais e dos grupos privados; 2. A polícia deve responder à lei e não ao governo; 3. A polícia deve proteger os direitos humanos,

nais de segurança pública é também importante para concretizar o princípio de equidade entre os Estados-membros, que afinal é um dos objectivos centrais da SADC.¹⁹ Da mesma maneira, o aumento da cooperação em segurança pública exige uma articulação mais clara entre as estruturas da SARPCCO e da SADC, particularmente o Órgão; e que o combate ao crime se torne prioritário na agenda regional, apesar da multiplicação dos sinais, na região, de que as questões de segurança *dura* permanecem prioritárias.

Finalmente, a luta pela segurança pública não pertence apenas aos Estados ou, a nível regional, às estruturas da SADC. Ela requer o envolvimento de organizações da sociedade (em particular no âmbito dos direitos humanos) e das comunidades em geral. Actualmente têm já lugar diversas iniciativas e debates no âmbito do policiamento comunitário e sectorial, iniciativas essas que têm de ser apoiadas, divulgadas e harmonizadas pelas estruturas regionais. A participação da sociedade é importante não só para garantir um combate mais eficiente contra todas as formas de crime, mas também para ajudar à reforma da polícia. Não nos esqueçamos de que a região não é um clube de políticos, e que, sem integração das sociedades e sectores que a compõem aos mais diversos níveis, incluindo este, ela nunca se concretizará.

REFERÊNCIAS

- Amnesty International, 2006. “Southern Africa: policing and human rights in the Southern African Development Community (SADC)”, *International Regional Reports*, 9 February.
- Bah, A., 2004. *Toward a regional approach to human security in Southern Africa. Martello papers*, N° 26. Kingston (Canada): Queen’s University.
- Bam, S., 2006. “SADC’s security architecture: policy-based research and capacity building”, in Cheryl Hendricks (Ed), *From State Security to Human Security in Southern Africa. Policy research and capacity building challenges*, ISS Monograph Series, N° 122, April.

especialmente os necessários a uma actividade política livre que constitui o fulcro da democracia; e 4. A polícia deve ser transparente nas suas actividades.

¹⁹ Até à data, as operações policiais regionais têm dependido, em grande medida, das forças e recursos sul-africanos.

- Bayley, D., 2001. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it. Issues in international crime*. Washington DC: National Institute of Justice, Office of Justice Programmes, US Department of Justice.
- Boone, R., Lewis, G. e Zvekic, U., 2003. "Measuring and taking action against crime in Southern Africa", *Forum on Crime and Society*, Vol. 3, Nos 1 and 3.
- Cilliers, J., 1999. *Building Security in Southern Africa: An update of the evolving architecture*. ISS Monograph Series N° 43, November.
- Gastrow, P., 2001. "Organised crime in the SADC region: Police perceptions". *Institute for Security Studies*, Monograph 60.
- Goredema, Ch. (Ed), 2001. *Organised Crime in Southern Africa: Assessing Legislation*. ISS Monograph Series, N° 56, June.
- Hendricks, Ch., 2006. "Introduction: from state security to human security in Southern Africa", in Cheryl Hendricks (Ed), *From State Security to Human Security in Southern Africa: Policy research and capacity building challenges*. ISS Monograph Series, N° 122, April.
- Klipin, J. e Harrison, K., 2003. *The future for policing and crime prevention in SADC*, Montréal: International Crime Prevention Centre.
- Marenin, O., 2005. *Restoring policing systems in conflict torn nations: process, problems, prospects*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper N° 7.
- McGowan, P., 2006. "The Southern African regional sub-system", in Patrick J McGowan, Scarlett Cornelissen e Philip Nel (eds), *Power, Wealth and Global Equity. An international relations textbook for Africa*, Cape Town: Institute for Global Dialogue and University of Cape Town Press.
- Msutu, F., 2001. "Responses to organised crime in SADC: Interpol and SARPC-CO", in Charles Goredema (Ed), *Organised Crime in Southern Africa. Assessing Legislation*. ISS Monograph Series, N° 56, June.
- Nathan, L., 2004. "The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003, *Crisis States Programme*, LSE, Working Papers Series N° 1.
- Neild, R., 1999. "From national security to citizen security: civil society and the evolution of public order debates" (draft). Montréal: International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Oosthuizen, G., 2006. *The Southern African Development Community. The organisation, its policies and prospects*. Midrand, South Africa: Institute for Global Dialogue.

- Rauch, J., 1993. "State, civil society and police reform in South Africa", Budapest: Conference of the International Society of Criminology.
- SADC, 1992. Declaration ad Treaty of the Southern African Development Community. Ver www.sadc.int.
- SADC, 2001. Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation: SADC – Towards a Common Future. SADC, Blantyre, 14 August.
- SADC, 2004. Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation (SIPO), em www.sadc.int.
- SADC, 2005. Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP), em www.sadc.int.
- SARPPCO, s/d, Profile of the Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organisation (SARPPCO), www.interpol.int
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Southern Africa), 2003. "Strategic Programme Framework on Crime and Drugs for Southern Africa".
- Van Nieuwkerk, A., 2001. "Regionalism into Globalism? War into Peace? SADC and ECOWAS Compared", *African Security Review*, Vol. 10, N° 2.

AS ECONOMIAS “EMERGENTES” NO SECTOR AGRÍCOLA MOÇAMBICANO

LEITURAS, IMPLICAÇÕES E DESAFIOS

Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

A expansão económica das chamadas economias “emergentes”, com destaque para os países que são parte dos BRICs, isto é, Brasil, Rússia, Índia e China, é considerada como uma das grandes mutações no sistema internacional no período pós-guerra. Os BRICs, se tudo correr de acordo com as previsões de vários analistas, podem tornar-se na maior força económica do mundo em 2050 (Wilson e Purushothaman, 2003).

De entre os muitos aspectos destas mutações, um dos mais marcantes é o crescimento extraordinário das relações entre os BRICs e os países do continente africano. A nova dinâmica nas relações entre as duas partes pode ser ilustrada pelo aumento do volume do comércio, que passou de 22 biliões para 166 biliões de dólares americanos entre 2000 e 2008, colocando, em 2009, a China, a Índia e o Brasil em, respectivamente, 2º, 6º e 10º lugar na lista de maiores parceiros económicos da África (Freemantle e Stevens, 2009)¹.

No seio dos BRICs, apenas a Rússia, ocupando a modesta 15ª posição na lista, ainda não consolidou as suas relações comerciais com a África (idem), o que em grande parte se explica pela desintegração da antiga União Soviética, que foi durante muito tempo quase omnipresente em África. Contudo, é preciso realçar que

¹ Entretanto, o aumento da influência dos BRICs a nível mundial tem gerado muitos debates e inquietações nos mais variados fóruns de discussão, sobretudo no que diz respeito às relações entre estes países e África, alguns acusando os BRICs de estarem apenas interessados nos recursos naturais africanos e não no seu desenvolvimento. Igualmente, cientes da sua crescente importância, os BRICs têm cada vez mais reivindicado uma nova ordem mundial mais “justa”, ou seja, que tenha em conta o peso de cada um destes países no mundo: reformas no Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, assento permanente para o Brasil e para a Índia nas Nações Unidas, entre outras exigências.

a Rússia está a fazer grandes esforços para se tornar mais presente no continente africano, aumentando o número de visitas de seus altos dignitários, reescalando ou perdando dívidas aos países africanos e investindo em sectores estratégicos, como o dos recursos energéticos².

Recentemente, uma das áreas que tem sido considerada como prioritária na cooperação entre as economias “emergentes” e África é a agricultura. Os “emergentes” têm continuamente reiterado o seu compromisso em ajudar África a desenvolver a agricultura, contribuindo, assim, para a eliminação da fome e da pobreza neste continente. Entretanto, nos últimos tempos, sobretudo depois da crise mundial de alimentos de 2007-2008, o interesse destes países pela agricultura africana tem levantado inúmeras inquietações, havendo acusações de que, em virtude de nos seus respectivos países haver escassez de terra para agricultura, estarem a açambarcar terras inexploradas em África para alimentarem os seus povos.

Neste contexto, cabe questionar se estarão, de facto, os “emergentes” a ajudar a África a desenvolver a sua agricultura. E, em caso afirmativo, qual o tipo de agricultura que estão a desenvolver.

Partindo do caso moçambicano, e centrando a discussão apenas na China, Brasil e Índia, este artigo procura fazer uma reflexão em torno da cooperação entre estes países e Moçambique no sector agrícola. Basicamente, são dois os objectivos deste artigo: primeiro, analisar as estratégias levadas a cabo pelo Brasil, Índia e China na cooperação agrícola com África; segundo, o artigo pretende trazer algumas reflexões preliminares sobre a ajuda e os investimentos do Brasil, Índia e China no sector agrícola moçambicano. A estruturação do artigo obedeceu a estes dois objectivos.

DE PEQUIM A PEQUIM: UMA LUZ PARA A AGRICULTURA AFRICANA?

A definição da agricultura como um dos sectores-chave da cooperação entre a China e a África foi feita na primeira cimeira ministerial China-África realizada em Outubro de 2000 em Pequim. A Cimeira reuniu 44 ministros africanos e 80 ministros chineses e foi destinada a criar o FOCAC, tendo simbolizado assim o início de uma nova era nas relações entre as duas partes. Entretanto, foi na segunda

² Sobre estes assuntos ver, por exemplo, Freemantle & Stevens (2009) e Troude (2009).

reunião ministerial do FOCAC, realizada em Adis-Abeba em Dezembro de 2003, onde governantes chineses e africanos, reconhecendo que a agricultura era a *abordagem eficaz para garantir a segurança alimentar, erradicação da pobreza e melhorar a vida das pessoas em África* (FOCAC, 2006a)”, desenharam um plano de trabalho para o biénio 2004-2006. Este plano compreendia, de entre outros aspectos considerados essenciais, “o reforço da cooperação agrícola em áreas como a gestão da terra e dos recursos hídricos, desenvolvimento de infra-estruturas agrícolas, cultura, pecuária, aquicultura, segurança alimentar, intercâmbio e transferência de tecnologia agrícola aplicada, transferência de competências, assistência técnica, fabricação de máquinas agrícolas e processamento de produtos agrícolas” (Idem).

Contudo, foi na reunião do FOCAC de Novembro de 2006, realizada novamente em Pequim e contando com a presença de presidentes de 53 países africanos e vários dirigentes chineses, onde foram traçadas as actuais linhas de cooperação entre a China e a África. As bases da actual cooperação na área agrícola também se enquadram nos preceitos desta reunião³.

A China prometeu que, entre 2007 e 2009, enviaria 100 peritos chineses em tecnologia agrícola, construiria 10 centros de pesquisa e transferência de tecnologia agrícola; encorajaria e ajudaria empresas chinesas a investirem no sector agrícola africano e a envolverem-se mais no desenvolvimento de infra-estruturas e indústrias agrícolas. Ainda no quadro da Cimeira de Pequim, a China prometera o treino e desenvolvimento de recursos humanos trabalhando no sector agrícola africano, e a pôr em prática um programa especial de segurança alimentar em colaboração com a FAO (FOCAC, 2006b).

A agricultura também faz parte das áreas prioritárias do Fundo de Desenvolvimento China-África (*China-Africa Development Fund*, CADFund). Estabelecido em Março de 2007 pelo governo chinês através do China Development Bank (CDB), como resultado de uma das promessas do governo chinês no FOCAC 2006, este fundo, dotado de 5 biliões de dólares, destina-se a ajudar empresas chinesas investindo em África⁴.

O cometimento chinês em ajudar o desenvolvimento da agricultura em África foi ainda reforçado na cimeira de Sharm El Sheik, realizada em Novembro de 2009,

³ Desde os primeiros anos das independências africanas que a China e África cooperam na área agrícola. Para uma visão histórica das diferentes fases da cooperação China-África, ver Bräutigam e Xiaoyang (2009); Bräutigam (2010); FOCAC (21 de Setembro de 2006).

⁴ Os primeiros escritórios do CADFund em África foram abertos em 2010 na África do Sul.

onde também, num plano trienal (2009-2012), este país prometeu mais ajuda para este sector, nomeadamente: enviar cinquenta equipas de peritos em tecnologia agrícola; treinar 2000 técnicos agrícolas africanos; para além de continuar a apoiar os já construídos, aumentar, de dez para vinte, o número de centros de Pesquisa e Transferência tecnológica agrícola, e implementar o programa especial de cooperação com África em colaboração com a FAO, que já havia sido decidido na cimeira de Pequim em 2006, contribuindo com 30 milhões de dólares americanos. (FOCAC, 2009).

Enfim, pode-se citar mais duas iniciativas de destaque: a reunião China-África de Bamako, capital do Mali, em Abril de 2010, e China-África, de Pequim, em Agosto de 2010, ambas destinadas a discutir as melhores maneiras de desenvolver a agricultura africana e de contribuir para a segurança alimentar neste continente.

Até finais de 2008, estimava-se que havia 72 empresas agrícolas chinesas em África, as quais teriam investido cerca de 134 milhões de dólares americanos (FOCAC, 2010). Entre 2004 e 2010, a China enviou mais de 900 técnicos agrícolas para África, os quais formaram 4200 técnicos africanos em matérias agrícolas; estabeleceu 14 centros de demonstração de Tecnologias Agrícolas em igual número de países, nomeadamente Moçambique, Sudão, Tanzânia, Etiópia, Camarões, Congo Brazaville, Zimbabwe, Ruanda, Benim, Togo, Zâmbia, Libéria, África do Sul e Uganda, assim como também assinou acordos de cooperação na área agrícola com 14 países africanos (XU Lin, 12 de Agosto de 2010).

Contudo, apesar destas acções ao nível da cooperação bilateral e do reiterado interesse em encorajar empresas chinesas (privadas ou estatais) a investirem na agricultura africana, o investimento chinês neste sector ainda é bastante reduzido. Em 2007, o investimento chinês na agricultura representava apenas 1% do total dos investimentos externos da China (Bräutigam, 2010: 255). A mesma tendência manteve-se em 2008 (Bethel, 2008).

Segundo Bräutigam e Xiaoyang (2009: 696), muitas companhias privadas chinesas têm mostrado receio em investir na agricultura africana devido à fraca qualidade de infra-estruturas. Até finais de 2008, a China State Farm Agribusiness Corporation (CSFAC), pioneira em África, estava operando em todo o continente, com cerca de 11 projectos, a maior parte dos quais já bastante antigos, ou seja, antes do primeiro FOCAC (Idem). Aquando da última cimeira China-África sobre agricultura, realizada em Agosto de 2010 em Pequim, Xi Jinping, actual vice-presidente chinês, foi citado a dizer que, mais do que outros sectores, o investimento agrícola precisa de mais paciência e de uma visão de longo prazo (Jin Zhu, 12 de Agosto de 2010).

O BRASIL EM ÁFRICA: PAGANDO A SUA “DÍVIDA HISTÓRICA”?

A chegada de Luís Inácio Lula da Silva ao poder no Brasil em 2003 é tida por muitos, inclusive pelos seus pares africanos, como tendo impulsionado grandemente as relações entre este país e África. Com efeito, considerando que mais nenhum outro chefe de Estado brasileiro deu tamanha importância a África como Lula da Silva o fez, os dirigentes dos países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) decidiram homenageá-lo num encontro tido em Cabo Verde, que, entre outras coisas, simbolizava a última viagem do presidente brasileiro a África enquanto chefe de Estado (MRE, 4 de Julho de 2010). Para além de ser reconhecido pelos seus homólogos africanos, Luís Inácio Lula da Silva considera-se, ele próprio, o presidente brasileiro que mais importância deu à África, chegando a afirmar que o seu “*sucessor terá a dura tarefa de fazer muito mais do que ele fez para África*” (MRE, 4 de Julho de 2010). Igualmente, Lula da Silva é tido como o chefe do Estado brasileiro que mais visitas efectuou à África (8 viagens a 25 países) e o que mais contribuiu para o aumento das representações diplomáticas brasileiras neste continente (de 16 embaixadas para 34). Foi ainda no regime de Lula da Silva que o Brasil estabeleceu o primeiro escritório internacional de representação da Fundação, Fiocruz África. Estabelecido em Maputo, o objectivo da Fiocruz África é coordenar as acções de cooperação em saúde para todo o continente africano (Silva, 17 de Outubro de 2008).

Outra iniciativa de Lula da Silva, que também pode ser usada como exemplo para mostrar o seu cometimento com o continente africano, foi o estabelecimento de uma universidade no Brasil (Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira, Unilab) virada para a formação de estudantes brasileiros e dos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), sobretudo dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP). A Unilab é vista como sendo uma ponte para facilitar a integração entre o Brasil e a CPLP.⁵

Para Lula da Silva, – que considera que o Brasil tem uma “dívida histórica com África” –, uma das áreas-chave na qual o Brasil deve ajudar África é a agricultura (MRE, 3 de Julho de 2010). Segundo o presidente Lula da Silva, graças à sua própria experiência, o Brasil pode ajudar a África a realizar a sua “revolu-

⁵ Para mais informação sobre a cooperação brasileira com África, ver o sítio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC): <http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp>.

ção verde” (Idem)⁶. Neste sentido, existe uma série de iniciativas visando o sector agrícola africano, podendo, de entre elas, destacar-se as seguintes: a feira “Brazil Agri-Solutions” e o “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”.

Realizada em Junho de 2009, em Dacar, sob a égide da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), e em paralelo com o “*Fórum Brasil-África Subsaariana: Empreendedorismo para o Desenvolvimento*”, a feira “Brazil Agri-Solutions” visava promover equipamento e maquinaria agrícolas brasileiros. Participaram desta feira 25 agro-empresas brasileiras e representantes de 16 países africanos (Freemantle e Stevens, 2010).

Em Maio de 2010, o governo brasileiro promoveu, em Brasília, um encontro designado “*Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*.” Neste encontro, onde estiveram presentes 45 países africanos, foram definidas sete áreas relacionadas com a agricultura que deviam ser objecto principal de cooperação entre as duas partes, nomeadamente:

- 1) desenvolvimento da agricultura, da pesca e da aquicultura sustentáveis, de actividades agro-florestais e dos sistemas de manejo dos recursos hídricos; 2) aprimoramento da infra-estrutura rural, comercialização de produtos agrícolas e acesso ao mercado; 3) apoio a agricultores familiares, aumento da produção de alimentos e redução da fome; 4) pesquisa, desenvolvimento e disseminação de tecnologias agrícolas, bem como acesso a essas tecnologias; 5) capacitação institucional em segurança alimentar e nutricional; 6) desenvolvimento de modelos compatíveis e tecnologias adaptáveis à África; e 7) desenvolvimento de estratégias para atingir a segurança alimentar e nutricional (MRE, 13 de Maio de 2010).

Para promover a sua cooperação no sector agrícola, o governo brasileiro apoia-se essencialmente na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), uma instituição pública vinculada ao Ministério da Agricultura brasileiro, cuja sede em África encontra-se em Acra, no Gana, desde 2006⁷. Essencialmente, as actividades da Embrapa consistem na transferência de tecnologia, formação de recursos humanos e capacitação institucional. Em 2008, 60% das solicitações de assistência técnica e de desenvolvimento de recursos humanos feitos à Embrapa

⁶ Sobre o interesse brasileiro na agricultura africana, ver também Freemantle e Stevens (2010), “Brazil weds itself to Africa’s latent agricultural potential”, *Economics*, Standard Bank; ABC (2010), *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, Brasília.

⁷ Ver: <http://www.embrapa.gov.br>.

pa vinham de países africanos (Cerqueira, 5 de Maio de 2008). Neste momento, segundo Lula da Silva, a Embrapa coordena 35 projectos agrícolas avaliados em 10 milhões de dólares americanos espalhados por 16 países africanos, incluindo Moçambique (O Globo, 3 de Julho de 2010).

A Embrapa tem estado bastante activa em promover a tecnologia e os agro-negócios brasileiros em África, de tal sorte que é considerada pelo governo brasileiro como um “instrumento de política externa” (Estadão, 10 de Julho de 2008). Por exemplo, sob o impulso da Embrapa, que conta com o apoio da International Fund for Agricultural Development (IFAD), do Banco Mundial (BM), do Department for International Development (DFID) e do Forum for Agricultural Research in Africa (FARA), foi criada, em Maio de 2010, a Plataforma África-Brasil de Inovação Tecnológica (Africa-Brasil Agricultural Innovation Marketplace) dotado de um fundo inicial de 500 mil dólares atribuídos pelo IFAD. O objectivo desta plataforma é de “*Incrementar a inovação e o desenvolvimento da agricultura no continente africano por meio do estabelecimento e fortalecimento de parcerias entre organizações africanas e brasileiras* (FARA e Embrapa, 2010)”. Até Junho de 2010, esta plataforma tinha conseguido angariar 3 milhões de dólares. Uma vez mais, o papel essencial da Embrapa será o de fornecer o *know-how* tecnológico (Silveira, 2010).

Igualmente, a Embrapa acaba de concluir um acordo com a Câmara Sectorial de Máquinas e Implementos Agrícolas (CSMIA) para a criação de um portal denominado *Agrishow – Pró-África* (Agronegócio, 2010), cujo objectivo é promover a tecnologia agropecuária brasileira, a venda de máquinas e equipamentos agrícolas aos africanos (Portal do agro-negócio, 2 de Julho de 2010).

Entretanto, o maior interesse do Brasil no sector agrícola são os biocombustíveis, área em que este país é líder mundial, de tal sorte que a política externa do presidente Lula da Silva é chamada por alguns por “diplomacia de etanol” (Pinheiro, 2008; Couto, 2010). Com efeito, em quase todas as viagens de Lula da Silva ao estrangeiro, em particular à África, os biocombustíveis estiveram sempre em destaque. Em 2007, no Burquina Faso, Lula da Silva afirmou que os biocombustíveis eram uma saída segura para África no acesso à energia sustentável, geração de empregos, de renda, de autonomia energética e no aumento das suas exportações (Folha Online, 15 de Outubro de 2007). Igualmente, para contrariar os que afirmam que os biocombustíveis podem conduzir ao encarecimento dos preços dos alimentos, Lula afirmou que o exemplo brasileiro mostrava que não havia contradição entre biocombustíveis e segurança alimentar (Idem).

Em 2008, no Gana – país com o qual o Brasil, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES), fechou o primeiro acordo para a produção e exportação de etanol – e, em 2010, em Cabo Verde – que, como já se disse, simbolizou a sua última viagem a África enquanto chefe de Estado – Lula da Silva voltou a defender fortemente os biocombustíveis, afirmando que estes eram prioridade do Brasil na sua cooperação com África e a convidar os africanos para a eles aderirem (Souza, 22 de Abril de 2008; O imparcial Online, 3 de Julho de 2010).

Por seu turno, a Embrapa tem realizado uma série de iniciativas com vista à sensibilização dos africanos sobre a importância dos biocombustíveis. Por exemplo, entre 19 de Outubro e 2 de Novembro de 2009, a Embrapa iniciou uma série de seminários sobre biocombustíveis em sete países africanos, nomeadamente África do Sul, Angola, Botsuana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué (Embrapa, 2009a).

Entretanto, se até hoje a maior parte das iniciativas brasileiras no sector agrícola africano são realizadas pela Embrapa, empresas privadas deste país também começam a investir em África. São os casos do Grupo Pinesso e Irriger, ambas investindo no Sudão. O Grupo Pinesso – que vai entrar com a parte técnica e tecnológica –, em parceria com o grupo sudanês Agadi, vai entrar, em 2010, num grande projecto de produção de algodão e soja, num investimento estimado em cerca de 200 milhões de dólares numa área de 100 mil hectares por um período de quatro anos. Por seu lado, a Irriger está desde 2008 a ajudar o Sudão a implantar sistemas de irrigação.

É preciso sublinhar também que uma das características importantes da cooperação brasileira no sector agrícola está baseada na transferência de tecnologias, criação de competências (humanas e institucionais).

ÍNDIA EM ÁFRICA: TRAZENDO A “REVOLUÇÃO VERDE”?

Não há dúvidas de que os programas Focus Africa e Team-9, lançados pela Índia através do Exim Bank em 2002 e 2004 e dotados, respectivamente, de uma linha de crédito de 550 e 500 milhões de dólares, simbolizaram o começo de uma nova era nas relações entre este país e África. Cobrindo o período 2002-2007, e focado no princípio em apenas sete países (África do Sul, Maurícias, Nigéria, Tanzânia, Quénia, Gana e Etiópia), que na altura representavam quase 70% das trocas

comerciais entre a Índia e África, o Focus Africa, cujo objectivo oficial é impulsionar o comércio entre a Índia e a África subsariana, foi estendido para mais 17 outros países africanos, perfazendo um total de 24 países⁸. Diferentemente do Focus Africa, o Team-9 é um programa em projectos bilaterais e sub-regionais dirigido a nove países da África Ocidental, nomeadamente Guiné-Bissau, Burkina Fasso, Guiné Equatorial, Mali, Senegal, Gana, Chade e Costa do Marfim. O objectivo oficial deste programa é o de criar e desenvolver capacidades institucionais dos países africanos nas áreas de segurança alimentar, infra-estruturas, saúde, energia e tecnologias de informação e comunicação. Se estes dois programas representam um interesse cada vez maior da Índia em relação à África, mostram também as diferenças de abordagens entre a Índia e a China e o Brasil na sua cooperação com África. Por exemplo, o programa Team-9 mostra a preocupação da Índia em aprovisionar-se dos recursos energéticos (petróleo e gás) abundantes nesta área e que fazem muita falta à Índia (Singh 2007). É preciso salientar também que, para além do Focus Africa e do Team-9, a Confederação de Indústrias da Índia (CII), com ajuda dos ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Indústria e Comércio indiano, lançou, em 2005, o projecto CII – EXIM BANK Conclave sobre a Parceria Índia-África. Trata-se de um programa que se realiza uma vez por ano e que visa estreitar as relações económicas entre a Índia e a África, facilitando encontros entre empresários indianos e africanos. Desde o seu estabelecimento, foram realizados dez encontros em diferentes países, nomeadamente Zâmbia, Etiópia, Ghana, Moçambique, África do Sul, Costa do Marfim, Uganda, Senegal e Tanzânia.

Entretanto, pode-se dizer que foi a cimeira Índia-África, realizada em Nova Deli, em Abril de 2008, e considerada a mais importante jamais realizada entre as duas partes (estiveram presentes nesta cimeira catorze países africanos), que traçou as balizas da cooperação entre as duas partes. Reconhecendo que o desenvolvimento agrícola era importante para erradicar a fome e a pobreza e garantir a auto-suficiência alimentar, a agricultura foi definida como uma das áreas-chave de cooperação, tendo a Índia, graças à sua experiência neste domínio, se oferecido a ajudar os países africanos a desenvolver este sector (África – Índia Forum Summit 2008). A caixa a seguir resume os pontos-chave concernentes à agricultura contidos na Declaração de Deli.

⁸ Trata-se de Angola, Botswana, Costa do Marfim, Madagáscar, Moçambique, Senegal, Seychelles, Uganda, Zâmbia, Namíbia Zimbabwe, Egipto, Líbia, Tunísia, Sudão, Marrocos, Argélia. Sobre os objectivos do Focus Africa ver Government of India (s/d).

CAIXA 1 ÁREAS FUNDAMENTAIS DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA ÍNDIA-ÁFRICA

- Capacitação e troca de experiência em análise e planeamento de políticas relativas ao sector agrícola;
- Cooperação em matérias de gestão dos recursos hídricos e práticas de irrigação, desenvolvimento de infra-estruturas agrícolas, transferência de tecnologia agrícola aplicada e de competências;
- Cooperação no combate às pragas agrícolas;
- Capacitação/treinamento para aumentar a capacidade do detentor da terra dos pequenos produtores de alimentos africanos para cumprir com a necessária qualidade e normas de segurança, incluindo extensão de actividade e as políticas de crédito agrícola;
- Partilhar experiências e informações sobre o armazenamento adequado e tecnologias de processamento e promover em conjunto a captação de tecnologias africanas e indianas desenvolvidas para a diversificação e agregação de valor nas relações de produtos agrícolas e alimentares;
- Compartilhar de conhecimentos e informações entre as associações de produtores da África e da Índia, com vista à aprendizagem a partir de experiências uns dos outros na mecanização agrícola, tecnologia pós-colheita, agricultura biológica, políticas e marcos reguladores e a criação de conselhos transfronteiriços de troca de mercadorias;
- Oportunidades de mercado para reforçar o valor acrescentado africano de produtos agrícolas africanos;
- Cooperação na gestão pecuária, multiplicação de tecnologias de processamento de carne, desenvolvimento da indústria leiteira, pesca e aquacultura, incluindo o intercâmbio e transferência de tecnologia aplicada;
- Estabelecer vínculos entre a agricultura e o desenvolvimento industrial, a fim de apoiar e fomentar as indústrias de agro-processamento e;
- Reforçar a cooperação entre os centros de formação agrícola e institutos de pesquisa.

FONTE Africa - India Forum Summit, 2008

A seguir à Cimeira de Nova Deli de 2008, uma série de iniciativas com vista à dinamização do sector agrícola africano têm sido levadas a cabo. Em Novembro de 2008, sob iniciativa do governo indiano, da Indian Farmers Fertiliser Cooperative Limited (IFFCO)⁹, Indian Council of Agricultural Research (ICAR)¹⁰ e a IFFCO Foundation, foi realizada a conferência “India-Africa Cooperation for Sustainable Food Security”, destinada a discutir as melhores soluções para uma melhor cooperação no reforço da segurança alimentar em África (IFFCO Foundation, 2008).

Igualmente, e dando seguimento às decisões tomadas na cimeira de Nova Deli de 2008, a Índia também se comprometeu, em Março de 2010, a oferecer anualmente, durante um período de quatro anos, 25 e 50 bolsas de estudos a estudantes africanos para os níveis de Doutoramento e de mestrado, respectivamente, ligados ao sector agrícola (Indiavision, 10 de Março de 2010; Thestatesman, 10 de Março de 2010).

É preciso sublinhar também que cerca de 30% dos fundos do programa *Focus Africa*, geridos pelo Exim Bank em forma de Linha de crédito, foram dedicados à compra de equipamentos agrícolas e/ou projectos correlacionados (Modi, 2009: 122).

⁹ Sociedade cooperativa de agricultores indianos especializada na produção e distribuição de fertilizantes.

¹⁰ Uma instituição de pesquisa e ensino em agricultura no Ministério da Agricultura indiano.

Paralelamente às acções do governo indiano, empresas deste país têm estado a investir no sector agrícola africano, sobretudo em alguns países da África ocidental, tais como Senegal e Etiópia. Só na Etiópia, segundo maior parceiro económico da Índia em África após o Senegal, dos 4.4 biliões de dólares investidos por 80 empresas indianas, 2.5 biliões de dólares americanos foram para a agricultura e floricultura (Modi, 2009:125). No Senegal, a implementação em 2005 de um grande programa de produção do arroz entre o governo local e a indiana Kirloskar Brothers Limited (KBL) – empresa presente em mais de 25 países africanos – permitirá, segundo as autoridades senegalesas, atingir auto-suficiência alimentar em matéria do arroz em 2012 (Guèye, 2008). Avaliado em 27 milhões de dólares, hoje já se fala em sucesso deste programa.

Entretanto, à semelhança do que se diz sobre a China, também se fala de que empresas indianas estão envolvidas num processo de açambarcamento de terras em África, o que, para além de ser exclusivamente para o consumo na Índia, pode trazer impactos ambientais negativos e também provocar conflitos de terra. O caso mais citado é o de Gambela, um dos nove estados da Etiópia, onde firmas indianas teriam comprado grandes porções de terra. Três companhias indianas são citadas como sendo as grandes açambarcadoras de terra em Gambela, nomeadamente a Karuturi, a BHO Agro Plc e a Ruchi Group (Afriknews, 2010; ECADF, 2010). A primeira teria arrendado 300 mil hectares, ou seja, uma área maior que o Luxemburgo, para produzir trigo exclusivamente para a Índia. Por seu turno, a BHO Agro Plc e a Ruchi Group teriam arrendado, cada uma, 27.000 hectares – área considerada como sendo mais de metade de Adis-Abeba, capital da Etiópia – e 25.000 hectares de terra para a produção de sementes para biocombustíveis (Idem).

Um dos maiores centros de interesse dos investimentos indianos é o dos biocombustíveis e a floricultura. Em relação aos biocombustíveis, em 2006, por exemplo, a Índia atribuiu aos países da África Ocidental um crédito de 250 milhões de dólares para o desenvolvimento de biocombustíveis (Santuaah, 2006). Um dos maiores investimentos indianos no Gana no sector agrícola é no sector dos biocombustíveis. A floricultura ocupa uma parte importante dos investimentos indianos na Etiópia. Isto tem também levantado algumas críticas, sendo acusados os investimentos indianos de não estarem a contribuir para a redução da insegurança alimentar em África¹¹.

¹¹ Ver, por exemplo, Africa Confidential (2010).

CHINA, ÍNDIA E BRASIL NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: AINDA NA FASE DE PROMESSAS

Falar da agricultura em Moçambique é extremamente importante: desde os primeiros anos de independência, a agricultura é considerada a “base do desenvolvimento nacional” (pelo terceiro Congresso da Frelimo em 1977 e consagrado na Constituição art. 103); o sector ocupa, segundo dados do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), a maior parte da população do país, cerca de 76% (INE, 2009a); e a agricultura tem um peso importante no Produto Interno Bruto de Moçambique, 24% em 2009 (INE, 2009b).¹² Contudo, e aqui a importância de se discutir o tema acentua-se pelo facto de o país não conseguir, até hoje, desenhar estratégias claras de modo a que este sector seja, como se pretende, o pilar dos outros sectores da economia do país. O sector agrícola é incontestavelmente um dos que mais “dores de cabeça” tem dado aos governantes em Moçambique, sendo ilustrativo o facto de: desde 2005, ano em que o actual presidente, Armando Guebuza, tomou posse, o Ministério da Agricultura (MINAG) já ter sofrido quatro remodelações ministeriais. Estarão os “emergentes” a ajudar Moçambique a encontrar uma solução para este sector?

CHINA: TRAZENDO O ARROZ HÍBRIDO PARA MOÇAMBIQUE

Embora a China e Moçambique tenham sempre cooperado na área da agricultura desde os primeiros anos da independência do país africano¹³, para o propósito deste trabalho começar-se-á com o memorando de entendimento (MoU) firmado pelas partes em 2002, aquando da visita do antigo primeiro ministro de Moçambique, Pascoal Mocumbi, à China (MFAPRC, 2002). Este memorando, válido por um período de cinco anos (2002-2007), previa cooperação em diferentes domínios, nomeadamente florestas, produção de arroz, biotecnologia, pecuária, processamento, controlo de doenças e pestes e investigação.

Um dos grandes destaques da cooperação entre Moçambique e China no sector agrícola é o estabelecimento de um centro de tecnologias agrárias em Boane, sul de Moçambique. Avaliado em 55 milhões de dólares, o Centro de Tecnolo-

¹² Em 1994, Castel-Branco (1994) dizia que a agricultura e as agro-indústrias contribuíam com cerca de 50% do PIB e com 2/3 das exportações de Moçambique.

¹³ Em 1977, falava-se do estabelecimento de uma farma estatal produzindo arroz em Moamba, sul de Moçambique (Eadie & Grizzelli, 1979).

gias Agrárias está a ser estabelecido com ajuda do governo da província de Hubei, e é o primeiro de entre os 14 centros que a China prevê estabelecer em África.

A China está também interessada em ajudar Moçambique a incrementar a sua produção de arroz. Em 2006, uma delegação do Instituto Híbrido do Arroz de Hunan visitou Moçambique a fim de estudar as possibilidades de desenvolver esta variedade de cereal. Para além disso, em 2010, um grupo de técnicos moçambicanos (juntamente com técnicos de Timor-Leste, Angola e Guiné-Bissau) foi formado em técnicas de produção de arroz híbrido em Hunan. Neste momento, o destaque vai para o projecto de produção de arroz híbrido em Xai-Xai, província de Gaza, levado a cabo desde 2006 pela Hubei Liafeng Company e resultante de um acordo de gemelagem entre esta província moçambicana e a província de Hubei. Orçado em 1.200.000 dólares norte-americanos, actualmente a produção do arroz está a efectuar-se numa área de somente 300 hectares, mas prevê-se a sua extensão para 10 mil hectares. Ainda no quadro deste projecto, vislumbra-se ainda a produção de hortofrutícolas em Moamba, província de Maputo. Este projecto experimental pretende fazer passar a produção do arroz em Moçambique, que é estimada em cerca de uma tonelada por hectare, para 10 toneladas por hectare. A tabela a seguir mostra a evolução da produção da Hubei Lianfeng Company durante os três primeiros anos (2007-2010), de acordo com fontes oficiais.

TABELA 1 EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ARROZ PELA HUBEI LIANFENG COMPANYY

Campanha	Área (Hectare)	Rendimento (Tonelada/Hectare)	Produção (Toneladas)
2007/2008	20	9	180
2008/2009	30	9	270
2009/2010	40	9,5	380

FONTE Direcção Provincial de Agricultura de Gaza, 2010

Outro destaque é o crédito concessional de 50 milhões de dólares atribuído pelo governo chinês a Moçambique através da China Eximbank, o qual é destinado ao uso em projectos agrícolas no Vale do Zambeze. Deste fundo, que está sob a gestão do Gabinete do Plano de Desenvolvimento do Zambeze (GPZ), 30 milhões serão usados na construção de três fábricas de agro-processamento de produtos agrícolas nas províncias de Tete e Zambézia, enquanto os restantes 20 milhões serão usados na importação de equipamentos.

No que diz respeito ao investimento de empresas chinesas (privadas e estatais) na agricultura moçambicana, os dados do Centro de Promoção de Investimentos (CPI) mostram que, entre 2000 e 2009, houve cinco empresas chinesas que investiram na agricultura moçambicana, num total de 8.460.000 de dólares¹⁴, correspondentes a cerca de 5% do total do investimento chinês situado no mesmo período em 177.954.087 dólares.

TABELA 2 - INVESTIMENTO CHINÊS NA AGRICULTURA EM MOÇAMBIQUE (2000-2009)

Empresa	Ano	Província	IDE* (USD)	Total**	Postos de trabalho previstos
União dos Trabalhadores de África	2003	Sofala	1.000.000	1.000.000	150
China Grains & Oils Group Corporation Africa	2005	Sofala	5.500.000	6.000.000	150
Xin Jian Companhia	2006	Zambézia	195.000	200.000	200
Hubei Liafeng Mozambique	2007	Gaza	1.200.000	1.200.000	6
Wen Chen Liao	2009	Sofala	60.000	60.000	60

FONTE CPI, 2010a

NOTAS

(*) IDE = Investimento Directo Estrangeiro Chinês

(**) TOTAL = IDE + Investimento Directo Nacional + Empréstimos

Como se pode depreender, tanto a ajuda do governo chinês, como o investimento de empresas deste país no sector agrícola moçambicano ainda é bastante insignificante, principalmente se comparado com os montantes investidos pelo governo e empresas chinesas em outras áreas, nomeadamente na indústria. Só para ter uma ideia, segundo dados do CPI, entre 2000 e 2009, empresários chineses investiram cerca de cento e quinze milhões de dólares neste sector (CPI, 2010a). Isto não quer dizer que não haja interesse chinês em investir na agricultura moçambicana. São as palavras de um funcionário sénior do MINAG:

Em termos de investimentos, não está a acontecer grande coisa, muito pouco dinheiro metido pela China na agricultura. Tirando a questão do GPZ, equipamento, a única coisa é Xai-Xai. Tudo ainda está numa fase inicial (entrevista, 1 de Setembro de 2010).

¹⁴ Entre 1990 e 2000, ou seja, antes do primeiro FOCAC, o único caso assinalável é o investimento de 500 mil dólares da Zhong An Mozambique.

Entretanto, à semelhança do que tem sido evocado a respeito da China noutros países africanos, notícias relativas ao açambarcamento de terra por investidores chineses em Moçambique não tem faltado. A mais mediática ocorreu em 2008, quando o investigador Loro Horta publicou uma notícia segundo a qual os governos de Moçambique e da China tinham assinado um acordo para transformar o Vale do Zambeze na primeira “colónia” agrícola chinesa em África (Horta, 2008). De acordo com Horta, os chineses que estavam interessados em produzir arroz iriam, numa fase inicial, enviar 3.000 farmeiros (número que subiria depois para 10.000) para as províncias da Zambézia e Tete com o objectivo de produzir arroz exclusivamente para o consumo naquele país asiático. Isto faria parte de um plano chinês de modernização do sector agrícola moçambicano, avaliado em 800 milhões de dólares americanos, que pretendia fazer com que Moçambique passasse a produzir, em cinco anos, 500 mil toneladas de arroz/ano ao invés das actuais 100 mil toneladas. De acordo com Loro Horta, a concessão de fundos para grandes projectos, tais como construção da ponte da Catembe e, eventualmente, da Barragem de Mpanda Nkhuwa, dependeria da concessão de terras aos chineses. Entretanto, alegando que “em Moçambique a terra não se arrenda nem se vende”, o governo deste país desmentiu prontamente esta informação (RTP, 13 de Maio de 2008) – certamente devido à sensibilidade desta questão. Igualmente, segundo Brautigam e Xialong (2009: 697-698) e Brautigam (2010), não há evidências de isto estar a acontecer, e este tipo de notícias faria parte de um de entre os diferentes mitos criados à volta da presença chinesa em África.

Contudo, o que é certo é que a China está neste momento a financiar projectos para o desenvolvimento da agricultura no Vale do Zambeze, por intermédio do GPZ.

ÍNDIA NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: AINDA À ESPERA DA “REVOLUÇÃO VERDE”

Embora a Índia faça parte dos primeiros países a estabelecerem relações diplomáticas com Moçambique, a primeira comissão conjunta entre os dois países foi constituída em Dezembro de 2002, aquando da visita do então Ministro dos Negócios Estrangeiros indiano, Digvijay Singh, a Maputo. Um MoU entre os dois países na área agrícola foi assinado em 2003, quando o então presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, estava de visita à Índia. Para os governos dos dois países, uma cooperação activa nos sectores agrícola e agro-industrial era extremamente importante (High Commission of India, 12 de Maio de 2003).

Este MoU preconizava, de entre outros, o estabelecimento de um Plano de Acção para a criação de pequenas agro-indústrias nas zonas rurais e no desenvolvimento da exploração agrícola, em especial da agricultura comercial em Moçambique, através do estabelecimento de *Joint-Ventures* (Idem). Nessa altura, o governo indiano comprometeu-se, por um período não especificado, a conceder um crédito anual de 200 000 dólares americanos para a instalação em Nangade, província de Cabo Delgado, norte de Moçambique, de uma fábrica de processamento da Castanha de caju (IndiaAfricaconnect, s/d).

Entretanto, embora a HMT (Internacional) Ltd, empresa indiana encarregue de fornecer o equipamento da nova fábrica, tenha enviado o equipamento em 2007, devido a dificuldades de vária ordem e imputadas ao governo de Moçambique pelo governo indiano a quem acusa de não aproveitar a ajuda oferecida, tal fábrica ainda não foi construída (MINAG, 2009)¹⁵.

Aquando da 2ª reunião da Comissão conjunta Moçambique-Índia realizada em Nova Deli em 2009, a agricultura foi uma das áreas que mereceu destaque, com a Índia, uma vez mais, a prometer ajudar a promover, não só do ponto de vista financeiro mas também técnico, a agricultura e a agro-indústria, a fim de que Moçambique atinja a “revolução verde” (MINEC, 2009). Nesta reunião, na qual o governo indiano se disponibilizou a conceder um financiamento de 118.600.000 dólares norte-americanos para o biénio 2009-2010, vários programas visando a agricultura e segurança alimentar em Moçambique foram acordados, com destaque para um projecto de segurança alimentar avaliado em 20 milhões de dólares. Para além disto, o governo indiano ainda ofereceu um donativo de um milhão de dólares para ser usado em projectos ligados ao Agro-processamento e ao *Agri-business* e manifestou interesse em estabelecer uma fábrica de fertilizantes estimada em 2 biliões de dólares norte-americanos (MINEC, 2009). Contudo, a concessão deste donativo está sujeita à elaboração e apresentação de projectos concretos por Moçambique junto do governo indiano (Idem).

A agricultura (juntamente com infra-estruturas e energia) faz parte dos sectores contemplados pelo crédito indiano de 500 milhões de dólares anunciado em Setembro de 2010 aquando da visita do actual presidente de Moçambique à Índia (Thaindian News, 30 de Setembro de 2010).

¹⁵ O governo indiano queixava-se ainda de, entre 2007 e 2008, não terem sido enviados técnicos moçambicanos para formação em curso sobre questões agrícolas oferecidos por este país (MINAG, 2009).

Se, do ponto de vista bilateral, a cooperação entre os dois países resume-se essencialmente no que foi dito atrás, os investimentos privados indianos na agricultura moçambicana, – forma principal dos investimentos indianos em África – são, de acordo com os dados do CPI, ínfimos¹⁶.

Destes poucos investimentos, o destaque vai para o investimento de 224 milhões de dólares em 2009 pela Grown Energy Zambeze, empresa que, para além de capitais indianos, também conta com capitais moçambicanos e sul-africanos para a produção de etanol na base de cana-de-açúcar, numa área de 15.000 hectares em Chemba, província de Sofala. Pode-se citar também o caso da Sagar Zambeze, sociedade agrícola que, em 2001, investiu 120 mil dólares na comercialização, processamento e exportação de feijão bóer¹⁷.

Em relação aos biocombustíveis, fala-se também de uma provável parceria entre a empresa indiana *Rusni Bio-Fuels* e a Empresa moçambicana Petróleos de Moçambique (PETROMOC), num projecto de produção de etanol com base na cana-de-açúcar, avaliado em 30 milhões de dólares (IndiaAfricaconnect, s/d).

Portanto, contrariamente a algumas informações segundo as quais a Índia, juntamente com outros países asiáticos (China e Vietname), estaria investindo massivamente na agricultura moçambicana, a presença indiana na agricultura moçambicana é – apesar das reiteradas intenções indianas – ainda pouco significativa.¹⁸ Os diferentes acordos assinados entre os dois países no sector agrícola, com destaque para o MoU de 2003, ainda não passam de letra morta. Esta constatação também é confirmada por um alto funcionário do MINAG:

Em relação à Índia, há iniciativas, mas também não há grandes investimentos... desde os tempos do Agostinho de Rosário [antigo embaixador moçambicano na Índia], sempre houve interesse, houve deslocações... tivemos uma iniciativa triangular com a FAO no fomento da cultura do arroz, mas também não foi grande coisa... de momento não há nada de concreto. Há intenções claramente declaradas... inclusive existe intenção de a Índia desenvolver, nos próximos dois anos, uma linha de crédito para o desenvolvimento da agricultura em Moçambique (F. Songane, Entrevista, 1 de Setembro de 2010).

¹⁶ O destaque aqui vai para o sector dos transportes e comunicações que, entre 2002 (ano do lançamento do programa *Focus Africa*) e 2009, recebeu cerca de 180 milhões de dólares em investimentos. Cerca de 152 milhões deste valor foi investido pela Rites Ltd e Ircon International Ltd em parceria com os Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM), para a constituição da Companhia dos Caminhos de Ferro da Beira (CCFB) que, para além de ter reabilitado as linhas férreas de Sena e de Machipanda, faz a gestão do porto e dos caminhos-de-ferro ou seja, do corredor da Beira. Ver CPI (2010b, c e d).

¹⁷ Em 2005, a Sagar Zambézia deparava-se com inúmeras dificuldades, levando ao desemprego dezenas de trabalhadores. Sobre este assunto ver, Benedito (2005).

¹⁸ Sobre o suposto investimento massivo da Índia e de outros países asiáticos na agricultura moçambicana, ver Nyanhi (2009); Smith (2009) e Agriculture & Industry Survey (2010).

Entretanto, se a ajuda e os investimentos indianos na agricultura moçambicana ainda estão numa fase bastante incipiente, não se pode dizer que Moçambique não esteja no centro das atenções daquele país asiático. Actualmente o quarto maior investidor em Moçambique, a Índia tem estado a reforçar a sua posição neste país, prevendo-se, segundo fonte do CPI, que os seus investimentos passem dos cerca de 500 milhões de dólares em 2009 para mil milhões de dólares em 2010 (Macahub, 6 de Julho de 2010). Os investimentos indianos têm-se destacado na área mineira, em particular na exploração do carvão mineral. Na área mineira, o carvão na província de Tete é que está a ser fortemente investido por empresas indianas, como a Coal Índia, a Tata Steel Ltd, a Global Steel Holding (GSH), a Jindal Steel, Videocon, Adani Group e M/s P.K. Ores of Orissa (IndiaAfricaconnect, s/d).

MOÇAMBIQUE: UM NOVO BRASIL EM ÁFRICA?

Moçambique faz parte dos países visitados pelo presidente Lula da Silva no seu primeiro périplo a África na qualidade de presidente do Brasil em 2003. Depois desta sua primeira visita, o presidente brasileiro veio mais duas vezes a Moçambique (2008 e 2010). Sendo um país da CPLP, Moçambique é visto pelo Brasil como um parceiro estratégico em África e faz parte dos principais beneficiários da política pro-africana de Lula.

À semelhança da diplomacia de Lula da Silva para com o resto da África, um dos sectores de maior aposta do Brasil na sua cooperação com Moçambique é o sector agrícola, e a maior aposta é na área dos biocombustíveis. Neste sector, o Brasil – que conta com grande apoio do governo de Moçambique, que inclusive aprovou uma Política Nacional dos Biocombustíveis – espera transformar este país num grande produtor em África, ou seja, numa espécie de novo Brasil. Moçambique é o terceiro país africano onde a Embrapa tem escritório, depois do Gana (sede da Embrapa em África) e do Senegal (ABC, 2010: 24). De realçar que a instalação do escritório da Embrapa em Maputo tem como um dos objectivos iniciais apoiar a Vale S.A. em um dos projectos sociais a que está obrigada – em virtude de ter ganho o direito de explorar carvão mineral em Moatize, província de Tete –, mais precisamente no desenvolvimento da agricultura familiar das populações vivendo nesta região mineira. Orçado inicialmente em 650 mil dólares norte-americanos, este projecto, no qual a Embrapa está a trabalhar também com o GPZ, prevê um investimento de cerca de três milhões de dólares em dez anos (Embrapa, 2005).

Entretanto, a presença brasileira na agricultura em Moçambique faz-se essencialmente sob a forma de cooperação multilateral, mais concretamente trilateral, havendo quase que nenhum investimento do sector privado brasileiro.

Destas iniciativas triangulares, podem ser destacadas três: a primeira é o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais de Moçambique – ProSavana. Resultante da cooperação entre o Japão (através da Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA), do Brasil (através da Embrapa, que também conta com ajuda da Agência Brasileira de Cooperação, ABC), e do Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique (IIAM), o projecto pretende desenvolver a agricultura tropical no chamado “corredor de Nacala”, abrangendo alguns distritos das províncias de Nampula, Zambézia e Niassa. A escolha desta região deve-se ao facto de se considerar que ela tem características geográficas semelhantes às do cerrado brasileiro. A ideia é replicar em Moçambique o sucesso obtido no cerrado brasileiro, que também beneficiou da cooperação entre o Brasil e o Japão¹⁹. Dotado de um fundo de 500 milhões de dólares para um período de 10 anos, para além de desenvolver a pecuária, o programa pretende desenvolver também culturas alimentares, de rendimento e para biocombustíveis, nomeadamente mandioca, milho, arroz, soja, algodão, castanha de caju, cana-de-açúcar, tabaco. Para além disto, projecta-se a instalação de três bases científicas a serem montadas em Nampula, Chimoio e Mutuali.

Se este projecto obtiver sucesso, será usado como modelo noutros países africanos (ABC, 2010: 12). Enquanto a JICA entrará com recursos financeiros, a Embrapa entrará com a assistência técnica e tecnológica (Global Perspectives, 27 de Agosto de 2009).

O segundo projecto que merece destaque é o projecto de fortalecimento institucional do IIAM, com o estabelecimento de gestão territorial; estabelecimento de sistemas de comunicação e informação para a transferência de tecnologias, desenvolvimento e implementação do modelo de gestão, acompanhamento, monitoria e avaliação da investigação agrária. O projecto, no formato de cooperação trilateral, terá a duração de quatro anos (2011-2015), e envolverá a ABC, a Embrapa e a USAID. Este programa é financiado em grande parte pela USAID (cerca de 8 milhões de dólares), com uma parte a ser financiada pela ABC (cerca de 4 milhões de dólares). A Embrapa vai entrar com o suporte técnico, num custo estimado em cerca de 8 milhões de dólares (Embrapa, 2009b; IIAM, 2010).

¹⁹ Sobre o sucesso obtido no cerrado brasileiro ver *The Economist* (2010a; 2010b; 2010c; 2010d).

O terceiro e último é o projecto triangular entre o Brasil, a União Europeia e o governo de Moçambique assinado em Julho de 2010, destinado a “promover o desenvolvimento do sector de bioenergia, com foco em biocombustíveis e bioelectricidade (MRE, 14 de Julho de 2010).” Sem valores monetários ainda definidos, pretende-se, de acordo com os subscritores, que este projecto pioneiro seja depois reproduzido noutros países africanos. Para se levar a cabo este projecto, foram desenhadas duas linhas de acção, nomeadamente:

- 1) Elaboração de estudo com vista a analisar o potencial moçambicano para o desenvolvimento de bioenergia de forma sustentável, bem como o seu impacto sobre a redução da pobreza no país. O estudo irá analisar diferentes aspectos relacionados com a produção sustentável de biocombustíveis e de bioelectricidade, levando em conta as perspectivas dos interesses locais, e avaliando o potencial para atender a demanda doméstica e internacional, em observância das políticas relevantes sobre sustentabilidade da produção e do uso de energias renováveis das três partes envolvidas.
- 2) Promoção de projectos, com base nos resultados do estudo supramencionado, à luz do objectivo de erradicação da pobreza e em consonância com as estratégias nacionais de energia, desenvolvimento rural e segurança alimentar. Investimentos públicos e privados serão encorajados (MRE, 14 de Julho de 2010).

Entretanto, imediatamente após o anúncio do acordo, a Friends of the Earth International (FOEI), uma Organização Não Governamental, reagiu vigorosamente contra o seu teor, classificando-o de imoral e perverso, visando apenas beneficiar a Europa e não Moçambique:

Usar milhares de hectares de terra agrícola para plantações de jatrofá (planta também conhecida como pinhão-mansão) e cana-de-açúcar em Moçambique, um país que sofre de fome permanente, para cultivos destinados a abastecer carros europeus é imoral e perverso (Estadão, 10 de Julho 2010).

É preciso também salientar que Moçambique e Brasil possuem, desde 2007, um MoU na área dos biocombustíveis, cuja aprovação pelo senado brasileiro ocorreu em Maio de 2009 (UNICA, 2009). De acordo com a organização brasileira União Nacional de Cana-de-Açúcar (ÚNICA), a aposta em Moçambique deve-se, entre outros, ao facto de este país poder “*exportar etanol para a Europa sem as sobretaxas impostas ao Brasil*” (Idem).

Para além dos projectos já descritos, ainda no âmbito da cooperação triangular, pode ser ainda destacado o projecto entre a Embrapa, o Ministério das Relações Exteriores da França e o Ministério da Agricultura de Moçambique para a

formação de técnicos moçambicanos em “Agricultura de Conservação para Agricultura Familiar nas Zonas Tropicais” (Gama, 2009).

A ajuda do Brasil ao sector agrícola moçambicano não se esgota nos projectos acima enunciados. Só para o biénio 2009/2010, inúmeras outras iniciativas foram desenhadas como se pode ver na caixa abaixo.

CAIXA 2 QUADRO RESUMO DAS INICIATIVAS DA ABC NA ÁREA DE AGRICULTURA E SEGURANÇA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE 2009/2010
Missão Preparatória de treinamento de técnicos moçambicanos em Agricultura de conservação no Brasil.
Missão Multidisciplinar a Moçambique para Avaliação de Projectos. Projecto Apoio ao Desenvolvimento de Produtos de Previsão de Tempo e Clima pelo Instituto Nacional de Meteorologia de Moçambique.
Missão para avaliação da pesca de pequena escala e aquicultura familiar em Moçambique e as perspectivas de desenvolvimento comunitário e solidário
- Missão de Prospecção para o Projecto Apoio ao Desenvolvimento Gerencial Estratégico de Moçambique.
Missão Brasil-Japão de levantamento de demandas para cooperação agrícola em benefício da Savana Tropical Africana.
Missão de Alto Nível para Formalização de Cooperação Trilateral Brasil-Japão-Moçambique na Área da Agricultura.
Missão Conjunta para Elaboração de Projecto de Cooperação Trilateral Brasil - UE.
Projecto De Melhoria Sustentável No Fornecimento De Água E Saneamento Na Província Da Zambézia.
Missão de Cooperação na Área de Agricultura Familiar, para Resgate, produção e Melhoramento de Sementes Crioulas.
Missão conjunta na área da agricultura para elaboração de projecto no âmbito de programa trilateral Brasil - EUA - Moçambique.
Missão para Capacitação profissional na área do turismo e hospitalidade - Segmento de segurança de alimentos.
Estudo preparatório para a formulação de projecto de cooperação trilateral em benefício da Savana Tropical Africana. Brasil - Japão - Moçambique
Estudo preparatório para a formulação de projecto de cooperação trilateral em benefício da Savana Tropical Africana. Brasil - Japão - Moçambique
Missão preparatória para elaboração conjunta de plano estratégico de gestão do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique-IIAM, no âmbito do programa tripartido Brasil-EUA-Moçambique.
Missão de negociação de projecto na área de alimentação escolar em Moçambique
Missão de estudos ao Brasil para conhecer os ciclos anuais de plantio e colheita de sementes tradicionais/crioulas.
Projecto de Capacitação Técnica em Ciências Florestais.
Programa de Educação Alimentar e Nutricional Cozinha Brasil-Moçambique.
Projecto Brasil-França de Treinamento de Técnicos Moçambicanos na área de Agricultura de Conservação
FONTE ABC, 2010

Como se pode ver, o interesse brasileiro pela agricultura em Moçambique está essencialmente focado em biocombustíveis. No que diz respeito a investimentos privados neste sector, como já disse, são quase que inexistentes. O único destaque vai para a Açúcar Guarani – *terceira maior processadora de cana-de-açúcar e a segunda maior produtora de açúcar do Brasil* –, que detém, deste 2007, uma participação de 75% na Companhia açucareira de Sena. Os investimentos privados brasileiros destacam-se nos sectores da construção e dos recursos minerais, com empresas como a *Odebrecht*²⁰, a Camargo Corrêa²¹ e a Vale S.A.²²

CONCLUSÃO

Se a agricultura foi definida pelo Brasil, Índia e China como prioridade na sua cooperação com África, os investimentos destes países em Moçambique estão mais focados noutras áreas, nomeadamente na indústria extractiva e na construção. As intenções, inúmeras vezes reiteradas em torno de ajudar e/ou investir n(a) agricultura africana, não passam ainda de uma miragem. Convencer empresas destes países a investirem no sector agrícola moçambicano é, portanto, o primeiro grande desafio de Moçambique.

Outro desafio é convencer ou atrair empresas agrícolas destes países a investirem em culturas alimentícias, não apenas em culturas de rendimento e nos biocombustíveis. Alguns estudos mostram que, à excepção do açúcar, a maior investimento na agricultura em Moçambique concentrou-se em produtos não alimentares. Segundo Castel-Branco, entre 1990 e 2008, as intenções de investimento neste sector representaram apenas 13% de todo o investimento privado aprovado, com o destaque de 80% destes 13% estar somente concentrado em quatro produtos, nomeadamente açúcar, tabaco, algodão e exploração madeireira (Castel-Branco, 2010: 39).

²⁰ Para além de participar em parceria com a Camargo Corrêa na construção das instalações da mina de carvão de Moatize, a Odebrecht vai construir o Aeroporto Internacional de Nacala, estimado em cerca de 100 milhões de dólares.

²¹ Segundo dados do CPI (2010c), até 2009, a Camargo Corrêa tinha investido cerca de 3 milhões de dólares em Moçambique.

²² A Vale S.A., investiu cerca de 170 milhões de dólares americanos nas minas de carvão de Moatize (CPI, 2010c).

Enfim, um aspecto que sempre desincentivou investimentos na área agrícola é a questão de infra-estruturas. Um investimento forte em infra-estruturas nas zonas rurais é crucial para atrair investimentos no sector agrícola. Como dizem Bräutigam e Xiaoyang (2009: 703), citando um alto responsável chinês, muitas companhias chinesas, receosas de apenas somarem prejuízos, têm desistido de investir na agricultura africana devido à falta ou à fraqueza de infra-estruturas, nomeadamente estradas e electricidade.

REFERÊNCIAS

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação), 2010. *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, Brasília.
- Africa - India Forum Summit, 2008. “Dehli Declaration”, Nova Deli, 8-9 de Abril.
- Africa Confidential*, 2010. “Ethiopia/India. Fertile fields for India”, 8 (3), <http://www.africa-asia-confidential.com/article-preview/id/409/Fertile-fields-for-India> (acedido a 1 de Agosto de 2010).
- Afriknews*, 2010. “Ethiopia: Fear expressed over India’s massive land grabs in Gambela”, <http://www.afrik-news.com/article18146.html> (acedido a 1 de Setembro de 2010).
- Agriculture & Industry Survey, 2010. “Foreign countries grabbing African agriculture lands on a vast scale!”, 12 de Maio, <http://www.agricultureinformation.com/mag/?p=6485> (acedido a 27 de Setembro de 2010).
- Agronegócio, 2010. “CSMIA-ABIMAQ e Embrapa assinam acordo para desenvolvimento de portal”, 2 de Julho, <http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=40938>.
- Barbosa, A. *et al.*, 2009. “Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent?”, *Politikon*, 36 (1), South African Journal of Political Studies, pp. 59-86.
- Benedito, C., 2005. “250 foram para o desemprego”, *Zambézia Online*, 29 de Novembro, <http://zambezia.co.mz/noticias/80/1662-250-trabalhadores-foram-para-o-desemprego>, (acedido a 1 de Setembro de 2010).
- Bethel, E., 2008. “China Goes Outbound. The Case for Overseas M&A and Private Equity in Latin America”, *ChinaVest*, <http://www.chinavest.com/pdf/China%20Outbound%20Capital.pdf> (acedido a 4 de Setembro de 2010).

- Bizzoto, M., 2010. “ONG critica acordo entre Brasil e UE para produzir etanol em Moçambique”, http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/07/100714_biocombustiveis_uebrasilafrica_mc_cq.shtml (acedido a 7 de Agosto de 2010).
- Bräutigam, D., 2010. *The dragon's gift. The real history of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- Bräutigam, D. e Xiaoyang, T., 2009. “China’s Engagement in African Agriculture: “Down to the Countryside”, *The China Quarterly*, pp. 686-706.
- Castel-Branco, C., 1994. “Problemas estruturais do desenvolvimento agrário”, Castel-Branco, C. (org), *Moçambique. Perspectivas económicas*. Maputo: Faculdade de Economia/Friedrich Ebert.
- Castel-Branco, C., 2010. “Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique”. *Cadernos IESE* nº 01/2010. Maputo: IESE.
- Caverni, A., 2010. “Lula justifica política com África por dívida do país com região”, *O Globo*, <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/07/26/lula-justifica-politica-com-africa-por-divida-do-pais-com-regiao-917238927.asp>, (26 de Julho de 2010).
- Cerqueira, N., 2008. “Novo prédio da Embrapa na África fortalece cooperação científica”, *Agrosoft*, <http://www.agrosoft.org.br/agropag/100766.htm> (acedido a 19 de Julho de 2010).
- Couto, L. F., 2010. “A diplomacia do etanol”, *Mundorama*, <http://mundorama.net/2010/07/16/a-diplomacia-do-etanol-por-leandro-freitas-couto/> (acedido a 27 de Agosto de 2010).
- CPI (Centro de Promoção de Investimento), 2010a. *Investimento chinês 1990-2009*, Maputo.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento), 2010b. *Projectos Aprovados da Índia de Janeiro de 1990 a Novembro de 2007*, Maputo.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento), 2010c. *Projectos Autorizados no Ano 2009-Índia*, Maputo.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento), 2010d. *Projectos Autorizados em 2008-Índia*, Maputo.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento), 2010e. *Investimento Directo do Brasil de 1990 a 2009*, Maputo.
- Direcção Provincial de Agricultura de Gaza, 2010. *Informe do estágio de cooperação entre Moçambique e República Popular da China em Gaza*, Xai-Xai.

- ECADF (Ethiopian Current Affairs Discussion Forum), 2010. “Ethiopia: India’s massive land grabs in Gambela”, 26 de Agosto, <http://ecadforum.com/blog/?p=4123> (acedido a 1 de Setembro de 2010).
- Embrapa, 2005. “Embrapa instala escritório em África”, 14 de Janeiro, <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2005/janeiro/noticia.2005-01-14.7065335986/>, (acedido a 11 de Outubro de 2010).
- Embrapa, 2009a. “Instituições fazem diagnóstico em Moçambique para fortalecer pesquisa”, 13 de Novembro, <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2009/novembro/2a-semana/instituicoes-fazem-diagnostico-em-mocambique-para-fortalecer-pesquisa/> (acedido a 30 de Agosto de 2010).
- Embrapa, 2009b. “Seminários sobre biocombustíveis na África”, 21 de Outubro, <http://www.embrapa.gov.br/imprensa/noticias/2009/outubro/4a-semana/seminarios-sobre-biocombustiveis-na-africa> (acedido a 12 de Agosto de 2010).
- Estadão, 2008. “Atuação da Embrapa vira instrumento de política externa”, 10 de Julho, <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,especial-atuacao-da-embrapa-vira-instrumento-de-politica-externa,203862,0.htm> (acedido a 12 de Agosto de 2010).
- FARA (*Forum for Agricultural Research in Africa*), Embrapa, 2010. *Plataforma África Brasil de inovação agropecuária*, Acra, Brasília.
- FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation), 2006a. “Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan (2004-2006)”, 20 de Setembro, http://english.focacsummit.org/2006-09/20/content_630.htm, (acedido a 17 de Agosto de 2010).
- FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation), 2006b. “Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)”, 16 de Novembro, <http://www.fmprc.gov.cn/zft/eng/zyzl/hywj/t280369.htm> (acedido a 19 Julho de 2010).
- FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation), 2009. “Forum on China-Africa Cooperation Sharm El Sheikh Action Plan (2010-2012)”, 12 de Novembro, <http://www.focac.org/eng/dsjbjhy/hywj/t626387.htm> (acedido a 19 Julho 2010).
- FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation) .2010, “China and Africa: Mutual Benefit and Win-Win”, 29 de Junho, <http://www.focac.org/eng/jlydh/xzhd/t712447.htm> (acedido a 19 de Julho de 2010).

- Folha Online, 2007. “Na África, Lula defende biocombustíveis e nega ameaça à segurança alimentar”, 15 de Outubro, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u336794.shtml> (acedido a 13 de Agosto de 2010).
- Freemantle, S. e Stevens, J., 2010. “Brazil weds itself to Africa’s latent agricultural potential”, 1 de Fevereiro, *Economics*, Standard Bank.
- Freemantle, S. e Stevens, J., 2009. “Tectonic shifts tie BRIC and Africa’s economic destinies” 14 de Outubro, *Economics*, Standard Bank.
- Gama, L., 2009. “Curso técnico estreita parceria da Embrapa com Moçambique”, *Agrosoft*, 16 de Maio, <http://www.agrosoft.org.br/agropag/210361.htm> (acedido a 12 de Outubro de 2010).
- Gail, E., Grizzell, D., 1979. “China’s Foreign Aid, 1975-78”, *The China Quarterly*, nº 77, Cambridge, Cambridge University, pp. 217-234.
- Government of India, (s/d). “Maran Launches Focus: Africa Programme. New territorial initiative to boost trade with Africa”, http://pib.nic.in/archieve/eximpol/eximpolicy2002/eximpolicy2002_rel.html (acedido a 7 de Agosto de 2010).
- Guèye, O., 2008. “Autosuffisance en riz en 2012 : Le Sénégal signe un protocole avec une société indienne”, 12 de Março, <http://www.seneweb.com/news/article/15457.php> (acedido a 2 de Agosto de 2010).
- High Commission of India, 2003., “India - Mozambique, Joint Statement”, 12 de Maio, <http://www.hicomind-maputo.org/pages/visit.html> (acedido a 21 de Agosto de 2010).
- HojeLusofonia, 2010. “Brasil e Moçambique assinam acordo de cooperação na Agricultura”, <http://www.hojelusofonia.com/brasil-e-mocambique-assinam-acordo-de-cooperacao-na-agricultura/>, 13 de Maio, (acedido a 21 de Julho de 2010).
- Horta, L., 2008. “The Zambezi Valley: China’s First Agricultural Colony?”, <http://csis.org/blog/zambezi-valley-china%E2%80%99s-first-agricultural-colony> (acedido a 31 de Agosto de 2010).
- IFFCO Foundation, 2008. “India-Africa Cooperation for Sustainable Food Security”, <http://iffcofoundationconferences.com/ArchiveConferenceDetail.aspx?ID=19> (acedido a 1 de Agosto de 2010).
- IIAM (Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique), 2010. “Plataforma para Investigação Agrária e Inovação Tecnológica em Moçambique”, *Boletim Informativo* 2, Maputo, 11 de Maio.

- India-Africa Forum Summit 2008 (2010), *Dehli Declaration*, Nova Deli, 8-9 de Abril.
- IndiaAfricaconnect (s/d), *India-Africa Projects*, <http://www.indiaafricaconnect.in/indiaafrica-projects.php> (acedido a 7 de Setembro de 2010).
- Indiavision, 2010. “India, Africa launch action plan to boost cooperation”, 10 de Março, <http://www.indiavision.com/news/article/national/34348/> (acedido a 1 de Agosto de 2010).
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009a. *Censo agro-pecuário 2009-2010*, Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2009b. *Contas Nacionais de Moçambique*, Maputo.
- Lin, X., 2010. “China, Africa cooperate on agriculture, forum shows”, 12 de Agosto, http://www.china.org.cn/world/2010-08/12/content_20694264.htm (acedido a 12 de Outubro de 2010).
- MFAPRC (Ministry of Foreign Affairs Of the People’s Republic China), 2002. “Premier Zhu Rongji Held Talks with Mozambican Prime Minister Pascoal Manuel Mocumbi”, 15 de outubro, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjzg/fzs/gjlb/3044/3046/t16544.htm> (acedido a 14 de Agosto de 2010).
- MINAG (Ministério da Agricultura), 2009. *Relatório da viagem à Índia*, Maputo.
- MINEC (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação), 2009. *Relatório da segunda sessão da Comissão Mista Moçambique-Índia*, Maputo.
- Modi, R., 2010. “The role of India’s private sector in the health and agricultural sectors of Africa”. Cheru, Fantu, Obi, Cyril. *The rise of China and India in Africa*, Londres/Nova Iorque: Zed Books.
- MRE (Ministério da Relações Exteriores do Brasil), 2010. *Meu sucessor terá obrigação moral de fazer muito mais” por África Lula*, 4 de Julho, <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/angola/angolapress/2010/07/04/meu-sucessor-tera-obrigacao-moral-de-fazer-muito-mais-por-africa-lula> (acedido a 20 de Agosto de 2010).
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil), 2010. “Discurso durante sessão de abertura da Cúpula Brasil – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental”, 3 de Julho, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outrascomunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-durante-sessao-de-abertura-da-cupula-brasil-2013-comunidade-economica-dos-estados-da-africa-ocidental> (acedido a 27 de Agosto de 2010).

- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil), 2010. *Declaração Conjunta Brasil - União Europeia - Moçambique relativa à Parceria para o Desenvolvimento Sustentável de Bioenergia*, 14 de Julho, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia> (acedido a 3 de Setembro de 2010).
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil), 2010. Diálogo Brasil-Africa sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adopção de Documento Final, *Nota 302*, 13 de Maio, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adocao-de-documento-final> (acedido a 27 de Agosto de 2010).
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil), 2010. *Lula na cúpula da CE-DEAO: Brasil e África estão unidos para o futuro*, 4 de Julho, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/franca/agencia-france-presse/2010/07/04/lula-na-cupula-da-ce-deao-brasil-e-africa-estao-unidos-para-o-futuro>.
- Munslow, B., 1984. "State Intervention in Agriculture: The Mozambican Experience", *Journal of Modern African Studies*, Nº 2 (22), pp. 199-221.
- Nyanhi, G., 2009. "Mozambique: Asian countries investing big in agriculture", *The DailyIJJ*, 9 de Julho, <http://inwent-ijj-lab.org/Weblog/2009/07/09/mozambique-asian-countries-investing-big-in-agriculture/> (acedido a 5 de Setembro de 2010).
- O Globo, 2010. "Secretário-geral da ONU não pode ser político, diz Lula", 3 de Julho, <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2010/07/03/secretario-geral-da-onu-nao-pode-ser-politico-diz-lula-917058677.asp> (acedido a 19 de Julho de 2010).
- O imparcial Online, 2010. "Brasil prioriza desenvolvimento agrícola na África, diz Lula", 3 de Julho, <http://www.oimparcial.com.br/noticias.php?id=50916> (acedido a 13 de Agosto de 2010).
- Pinheiro, L., 2008. Etanol, "o combustível da diplomacia", *Isto é Dinheiro*, http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/7803_ETANOL+O+COMBUSTIVEL+DA+DIPLOMACIA (acedido a 27 de Agosto de 2010).
- Rádio Televisão Portuguesa, 2008. "Governo nega intenção de vender terras à China", 13 de Maio, http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/page/2/ (acedido a 15 de Agosto de 2010).

- Santuah, N., 2006. "India gives West Africa US\$250m to develop biofuels", 23 de Novembro, <http://www.scidev.net/en/news/india-gives-west-africa-us250m-to-develop-biofuel.html> (acedido a 1 de Setembro de 2010).
- Silva, E., 2008. "Inaugurado em Moçambique o primeiro escritório internacional da Fiocruz", *Agência Fiocruz de Notícias*, 17 de Outubro, <http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=2094&sid=9> (acedido a 27 de Agosto de 2010).
- Silveira, M., 2010. "Plataforma África-Brasil conta com U\$ 3 milhões para inovação tecnológica", *Embrapa*, <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2010/junho/3a-semana/plataforma-africa-brasil-counta-com-u-3-milhoes-para-inovacao-tecnologica/> (acedido a 10 de Outubro de 2010).
- Singh, S., 2007. "India and West Africa: A Burgeoning Relationship", *Briefing Paper 07/01*, Chatham House.
- Smith, D., 2009. "The food rush: Rising demand in China and west sparks African land grab", 3 de Julho, <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/jul/03/africa-land-grab> (acedido a 18 de Agosto de 2010).
- Souza, C., 2008. "Lula defende biocombustíveis", *Tribuna do Norte*, 22 de Abril, <http://tribunadonorte.com.br/noticia.php?id=73381> (acedido a 13 de Agosto de 2010).
- Thaindian News, 2010. Mozambique, India to work for 'safe' Indian Ocean, 30 de Setembro, http://www.thaindian.com/newsportal/business/mozambique-india-to-work-for-safe-indian-ocean_100437053.html (acedido a 11 de Outubro de 2010).
- The Economist, 2010a. "Brazilian agriculture. The miracle of the cerrado. Brazil has revolutionised its own farms. Can it do the same for others?", 26 de Agosto, http://www.economist.com/node/16886442?story_id=16886442 (acedido a 18 de Outubro de 2010).
- The Economist, 2010b. "Brazil's agricultural miracle. How to feed the world. The emerging conventional wisdom about world farming is gloomy. There is an alternative", 26 de Agosto, http://www.economist.com/node/16889019?story_id=16889019 (acedido a 18 de Outubro de 2010).
- The Economist, 2010c. "Brazilian agriculture. The world's farm. Brazil's success in agriculture", 27 de Agosto, http://www.economist.com/node/16913525?story_id=16913525 (acedido a 18 de Outubro de 2010).

- The Economist, 2010d. "Letters. On Brazilian agriculture, energy-efficient lighting, football and Korea, Kashmir, British motorcycles, dirty oil", 9 de Setembro, <http://www.economist.com/node/16990824> (acedido a 18 Outubro de 2010).
- Thestatesman, 2010. *India-Africa conclave soon*, http://www.thestatesman.net/index.php?option=com_content&view=article&id=321952&catid=40 (acedido a 1 de Agosto de 2010).
- Troude, G., 2009. "La Russie en Afrique: le grande retour", *Géostratégiques*, 25, Paris, Institut international d'études stratégiques, pp. 165-175.
- UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), 2009. "Etanol. UNICA prevê ampla cooperação Brasil-Moçambique com acordo para produção de etanol", 18 de Maio, <http://www.unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={E5209AF6-1F65-4C5B-AD71-7CF6046439B7}> (acedido a 30 de Agosto de 2010).
- Wilson, D., Purushothaman, R., 2003. "Dreaming With BRICs: The Path to 2050", *Global Economics Paper No: 99*, Goldman Sachs.
- Zhu, J., 2010. "China, Africa forge farming ties", *China Daily*, 12 de Agosto, http://www.chinadaily.com.cn/china/201008/12/content_11141295.htm(acedido a 11 de Outubro de 2010).

DEPENDÊNCIA DE AJUDA EXTERNA, ACUMULAÇÃO E OWNERSHIP

CONTRIBUIÇÃO PARA UM DEBATE DE ECONOMIA POLÍTICA¹

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

Este artigo discute a questão de *ownership*² da política de desenvolvimento em interacção com a dependência de ajuda internacional ao desenvolvimento³ baseada em políticas⁴, a formação e implementação de políticas e instituições de desenvolvimento e os interesses sociais, económicos e políticos em conflito. Esta discussão acontece no

¹ Este artigo resulta da adaptação e desenvolvimento de Castel-Branco (2008).

² O termo *ownership* geralmente significa propriedade de alguma coisa. Contudo, no contexto deste artigo (dependência da ajuda externa), *ownership* tem um significado mais amplo e difícil de traduzir, pois refere-se também à influência sobre direcções de política pública e natureza de reformas sociais, económicas e políticas, opções e escolhas de decisões públicas e avaliação de resultados, em contexto de luta, tensão e conflito social sobre a magnitude e direcção da influência sobre política, sobre as opções e escolhas e sobre o significado social dos resultados. Sendo difícil de traduzir com uma palavra, por causa dos muitos elementos de subjectividade e complexidade envolvidos, optou o autor por utilizar o termo *ownership* em língua inglesa.

³ Ajuda internacional ao desenvolvimento, ajuda externa ou, simplesmente, ajuda, são termos usados com o mesmo significado ao longo deste artigo. Ajuda internacional ao desenvolvimento inclui donativos e créditos concessionais internacionais, bilaterais ou multilaterais, destinados ao desenvolvimento económico e social – sejam estes meios canalizados por via da ajuda programática (ajuda geral ao orçamento do Estado, ajuda aos orçamentos sectoriais e ajuda a projectos que formam programas de desenvolvimento do governo) ou por via de projectos individuais. Exclui cancelamento, rescalonamento, troca (*swap*), reciclagem ou qualquer outra forma de ajuda concedida por meio da gestão da dívida externa. Exclui, igualmente, ajuda militar e humanitária de emergência.

⁴ Ajuda internacional ao desenvolvimento de longo prazo baseada em políticas significa, neste artigo, a ajuda que é associada a opções de políticas sociais e económicas e a reformas ou mudanças de natureza estrutural. Este é, por exemplo, o caso da ajuda associada ao pacote do Consenso de Washington (*Washington Consensus*), que, tipicamente, inclui a *estabilização* das variáveis monetárias (Fundo Monetário Internacional, FMI) em conjugação com o *ajustamento estrutural* dos mercados, transacções, políticas e outras instituições, com enfoque na liberalização e privatização (Banco Mundial).

contexto da dependência multidimensional, estrutural e dinâmica da ajuda externa⁵. Deste modo, o artigo não discute opções ou políticas de desenvolvimento em si, ou todos os possíveis conjuntos de interações institucionais e sociais relacionadas com opções e políticas de desenvolvimento⁶. Em vez disso, olhando para o caso de Moçambique, o artigo centra-se na relação e conflito entre doadores, o Estado receptor e grupos sociais de interesse ao longo do processo de escolha de opções e formação de política de desenvolvimento no contexto de *dependência multidimensional, estrutural e dinâmica* da ajuda externa. Por conseguinte, o artigo também exclui da análise a *ajuda humanitária de emergência* de curto prazo, que geralmente é desencadeada pelo impacto imediato de choques, centra-se em programas especiais, tem um quadro temporal curto e um impacto social e político mais ligeiro sobre as instituições e os padrões de desenvolvimento a longo prazo⁷.

O tema deste artigo está ligado à questão mais ampla de *construção do Estado no período pós-conflito*. *Pós-conflito* é, muitas vezes, não mais do que um novo estágio e forma diferente do mesmo conflito, em que a guerra ou outra expressão mais violenta ou óbvia de conflito é substituída por outros meios de disputa e contestação do poder, das instituições e das opções e ligações de desenvolvimento. Neste contexto, o argumento

⁵ A dependência da ajuda externa é *multidimensional* quando afecta a cultura institucional, o pensamento, as políticas e as opções dos sistemas de governação, bem como as interações entre os agentes, as opções de políticas públicas, o financiamento dessas políticas, etc. Assim, o carácter multidimensional da dependência da ajuda externa significa que a dependência vai para além dos recursos financeiros básicos (financiamento do défice público, da balança de pagamentos e do investimento na economia) e das capacidades básicas (técnicas, de gestão, de informação e monitoria, de desenvolvimento e análise de política) para incluir muitos outros aspectos da vida. A dependência da ajuda é *estrutural* quando as funções básicas do Estado, da economia e da sociedade são dependentes da ajuda externa. Finalmente, a dependência da ajuda é *dinâmica* quando o padrão de desenvolvimento que é multidimensional e estruturalmente dependente da ajuda gera novas e mais profundas dependências da ajuda, ao invés de a reduzir. Para simplificar, no resto deste artigo, o conceito de “dependência multidimensional, estrutural e dinâmica da ajuda” será referido apenas como “dependência da ajuda”, salvo se especificado de outro modo.

⁶ Semelhante discussão implicaria uma série completa de outros artigos.

⁷ Para uma interessante análise da ajuda de emergência de 1986-1989 (relacionada com os efeitos combinados da guerra e de secas persistentes), veja-se Ratilal (1990). O subtítulo do seu livro, “utilizar a ajuda para terminar a emergência”, sumariza uma das principais preocupações do governo moçambicano na altura: gerir a emergência para sair da situação de emergência e salvar vidas através da capacitação das famílias para se tornarem produtivas. Com um terço do total da população afectada pela emergência (1988), o foco da ajuda foi para a disponibilização massiva de alimentos, de cuidados de saúde e outras questões relacionadas, bem como para a logística da operação de emergência. Estes itens absorveram 80% dos fluxos da ajuda externa. No entanto, mesmo sob extremas condições de emergência, o Governo de Moçambique estava, na altura, preocupado com as implicações a longo prazo da ajuda de emergência de curto prazo.

racional a favor da ajuda baseada em políticas é que esta promove ou recompensa reformas sociais, económicas e políticas que se supõe, muitas vezes erradamente, abordar e resolver as causas do conflito, dos desequilíbrios e da tensão social.

A contestação e luta social durante o *conflito* e o *pós-conflito* influenciam as opções e os resultados das políticas em que a ajuda se baseia, da mesma maneira que a as dinâmicas políticas e económicas da ajuda estruturam a natureza e os resultados da contestação social em torno das opções de desenvolvimento. Por exemplo, as direcções e os resultados da reforma do sector público ou da saúde, das privatizações, da liberalização dos mercados e preços, das reformas do sector financeiro, etc., são, em grande medida, o produto da disputa social e política relacionada com o poder, a natureza dos problemas e as opções de resposta, e com a influência diferenciada dos vários grupos sociais sobre as instituições, opções e ligações de desenvolvimento – sobre porquê reformar, o que reformar, como reformar, quem beneficia ou perde com o processo. Mas tanto estas reformas como as possibilidades de contestação social em torno delas são, por sua vez, influenciados pelos condicionalismos da ajuda baseada em políticas, e pelas relações e conflitos entre doadores, Estado receptor e grupos sociais de interesse em torno da natureza, direcção, objectivos, dinâmicas e resultados das opções de desenvolvimento. Isto é o mesmo que dizer que *ownership* está intrinsecamente relacionada com a natureza do *conflito*, as perspectivas para o *pós-conflito*, a organização e influência exercida pelos diversos grupos sociais em conflito sobre as prioridades, opções políticas e as dinâmicas sociais, económicas e políticas da *transformação do Estado*.

Para além da introdução, o artigo está organizado em quatro secções mais. A próxima secção olha para o quadro analítico do debate sobre dependência de ajuda externa e *ownership* e discute criticamente os conceitos, a lógica e os argumentos sobre *ownership*. A terceira secção discute *ownership* em ambientes de disputa, conflito e tensão e no contexto de dependência da ajuda, com referência a Moçambique. A secção quatro apresenta uma introdução a uma crítica de economia política de *ownership*. A secção final olha para algumas implicações do debate para a análise de políticas.

O artigo explora exemplos e casos de Moçambique sem pretender desenvolver uma análise sistemática do caso moçambicano. Moçambique constitui, em geral, um bom estudo de caso para este tema, pois há mais de duas décadas vem construindo dependência externa multidimensional, estrutural e dinâmica, apesar de frequentemente ser apresentado como um caso de sucesso de desenvolvimento pelas organizações internacionais. Como pode a “contínua dependência multidimensional, estrutural e dinâmica de ajuda” ser consistente com “sucesso”? A resposta pode bem depender do en-

tendimento das dinâmicas do *ownership* contestado (ou economia política) das políticas de desenvolvimento, opções, efeitos (ou beneficiários) e da avaliação dos resultados.

QUADROS ANALÍTICOS E CONCEITOS DE *OWNERSHIP*

Ownership tornou-se um dos conceitos fundamentais e mais utilizados no domínio da ajuda internacional. Governos receptores, doadores, credores, agências internacionais bilaterais e multilaterais, organizações da sociedade civil e académicos mencionam *ownership* em variados contextos, mais frequentemente em relação à implementação de políticas financiadas pela ajuda e a outros pacotes de reforma institucional. As causas do sucesso ou insucesso na implementação de tais reformas são frequentemente encontradas no, ou pelo menos discutidas no contexto de, grau de *ownership* da agência receptora ou implementadora⁸ (Dollar e Svensson, 2000; Elgstrom, 1999; Mosley, Harrigan e Toye, 1995; Cramer, 2002; Cramer, Stein e Weeks, 2006; Oya e Pons-Vignon, 2010). Assim, *ownership* está ligado à eficácia da ajuda baseada em políticas no apoio ao desenvolvimento numa forma multidimensional. Na sua forma mais simples, *ownership* é identificado como um determinante fundamental do grau de compromisso para uma certa direcção de política. Modelos mais complexos referem-se ao *ownership* como um determinante fundamental da adequação e legitimidade de escolhas políticas. Se estes forem os casos, então *ownership* deverá ser *promovido* (Paris High Level Forum, 2005). Contudo, antes de promover *ownership*, é necessário compreender o que *ownership* é e o que envolve.

FRONTEIRAS E LIMITES DO CONCEITO DE *OWNERSHIP*

No contexto da dependência de ajuda externa, e no seu sentido mais puro e estrito, *ownership* significa que o receptor da ajuda define a sua própria agenda e programa político, independentemente das suas fontes de financiamento (ajuda externa). Isto significa, em termos mais puros, que:⁹

⁸ Doravante, assume-se que a agência receptora da ajuda é sempre a agência implementadora porque recebe ajuda em troca da implementação de determinado pacote de reformas ou políticas. Portanto, por simplificação, a referência passará a ser “agência receptora” em vez de “agência receptora/implementadora”.

⁹ Resumido da literatura com base em Cramer (2002), Cramer, Stein e Weeks (2006), Bird (1998), Cassen (1994), Elgstrom (1999), Hanlon (2000 e 1997), De Renzio e Hanlon (2007), Hjertholm e White (2002), Hopkins (2002), Morrissey (2004, 2001 e 1999), Mosley e Eeckhout (2002), Mosley, Harrigan e Toye (1995), Paris High Level Forum (2005), Lahiri e Raimondos-Moller (2002), entre outros.

- (i) A agência receptora define o programa de reformas sem influência de pressões de grupos de interesse externos (relativamente à agência receptora) – isto é, a agência receptora é autónoma em relação aos seus financiadores (sejam eles doadores ou pagadores de impostos);
- (ii) Tanto por vontade própria como por arquitectura do sistema de ajuda, as agências doadoras não têm influência sobre a agenda política da agência receptora, e as suas decisões e vontade de manter o financiamento ao receptor não são perturbadas por esta ausência de influência política das agências doadoras sobre as receptoras;
- (iii) As agências doadoras não têm preferências políticas claras, ou não as expressam caso as tenham, pelo que disponibilizam ajuda externa independentemente das escolhas políticas feitas pelo receptor de forma livre, não condicionada e não dirigida;
- (iv) Mudanças no ambiente político num país doador não afectam, em qualquer forma substancial, as dinâmicas da ajuda, de tal maneira que a agência receptora não tem que se preocupar com tais mudanças;
- (v) O fluxo da ajuda é previsível, a curto e longo prazos, e não volátil, de tal forma que a agência receptora não os tenha que implorar ou regatear, não se sinta sob pressão para satisfazer as preferências do doador e saiba quanto e por quanto tempo o fluxo da ajuda está disponível – isto é, a ajuda externa funciona como fundo programático perfeitamente planificável;
- (vi) Qualquer outra forma potencial de influência por parte do doador – como, por exemplo, através de assistência técnica – é exclusivamente implementada no quadro e de acordo com a agenda política e prioridades definidas pela agência receptora; e
- (vii) A agência receptora está completamente informada e tem interesses homogéneos no tocante às opções e preferências políticas, de tal modo que as escolhas e decisões sobre as políticas reflectem *ownership* incontestado.

Obviamente, este conjunto de condições irrealistas, mesmo que possam ser consideradas desejáveis, define *ownership* de uma maneira que se abstrai da realidade histórica e do domínio da economia política da dependência de ajuda e do desenvolvimento, e das relações entre doador e receptor, como se discute adiante.

Dependendo do modelo de desenvolvimento e governação, *ownership* pode ser estritamente definida em relação ao governo receptor (*ownership* do governo sobre o pacote de políticas e o processo político de o escolher e implementar) ou, mais amplamente, em relação à sociedade em geral (*ownership* nacional). Os modelos que se centram na ajuda como financiamento público do desenvolvimento tendem a favorecer *ownership* do governo sobre a política e processos económicos, enquanto os que se centram no desenvolvimento participativo e multidimensional, tendem a enfatizar definições mais amplas de governação e, por conseguinte, de *ownership*. Os modelos que enfatizam o papel dirigente do mercado no desenvolvimento (ou do seu equivalente institucional contemporâneo, a comunidade local abstracta e idílica) são críticos do *ownership* do governo e enfatizam *ownership* por parte das forças do mercado (ou das comunidades locais).¹⁰

O consenso dentro da comunidade doadora e da literatura sobre ajuda externa parece estar a desenvolver-se em torno de modelos híbridos, que incorporam elementos de todos os outros modelos: *ownership* do governo desenvolvida em torno de uma visão nacional, apoiada e controlada por mecanismos mais abrangentes de governação, combinados com a descentralização e desconcentração do poder e recursos para as comunidades locais. Não é, pois, surpreendente que muitos destes modelos tendem a ser institucionalmente incoerentes.

Estes conceitos são geralmente referidos em situações em que existe uma agenda e um pacote de *reforma* ou *mudança* social, económica e política. Existem duas razões para este facto. Primeira, a dependência de ajuda é considerada uma anomalia no desenvolvimento económico resultante de choques, políticas económicas inadequadas ou quaisquer outros factores similares. Assim, a ajuda ao desenvolvimento é concedida no pressuposto de que a agência receptora a utilize para superar as causas das adversidades que criaram a dependência. Portanto, a ajuda ao desenvolvimento (e as questões de *ownership*, liderança e compromisso associadas) é quase sempre relacionada com mudança ou reforma política, económica e social.

Segunda, mudança ou reforma implica incerteza e desafio, bem como algum grau de tensão com as verdades (modelos) estabelecidas e interesses e relações de poder do-

¹⁰ A este propósito, ver, por exemplo, os debates entre Easterly (2007 e 2006) e Sachs (2006); Macamo (2006); Fraser (2006); Plank (1993); De Renzio e Hanlon (2007), Mosley e Eeckhout (2002); Mosley, Harrigan e Toye (1995); Cassen (1994); Morrissey (1999); Thorbecke (2002); Hjertholm e White (2002); Hopkins (2002); IDD and Associates (2006); Arvin, Barrilas e Lew (2002); Oya e Pons-Vignon (2010).

minantes, dependendo do grau e natureza da mudança e da organização e capacidade de resistência das instituições e grupos de interesse às reformas. Deste modo, a implementação de processos de mudança é difícil por causa da incerteza e das tensões a eles associadas. Isto levanta questões fundamentais sobre os condutores das mudanças (quem e o quê), sobre o porquê de uma opção e direcção de reforma ser adoptada em detrimento de outras, sobre vencedores e vencidos e sobre o grau e fontes da resistência à reforma. O processo de mudança é o momento em que *ownership*, liderança e compromisso são testados até aos seus limites.

Em geral, este debate estabelece ligações automáticas entre *ownership* e liderança e compromisso. Assume-se, frequente e erradamente, que a *ownership* é um pré-requisito para a liderança e compromisso, e que o último é uma pré-condição para o sucesso (Berg, 2002; Beynon, 2002; Bird, 1998; Dollar e Svensson, 2000; McGillivray, Leavy e White, 2002; Morrissey, 2004, 2001 e 1999; Thorbecke, 2002; Paris High Level Forum, 2005). Assim, não é de surpreender que o sucesso e o insucesso sejam equacionados com (e definidos como indicadores de) *ownership*, dado que *ownership*, liderança e compromisso são conceitos subjectivos e vagos, quase impossíveis de medir. Se assumirmos que o sucesso depende inevitavelmente do compromisso, este da liderança, e esta de *ownership*, um indicador de sucesso será, em última instância, uma medida de *ownership*. Apesar do conceito e da medida de sucesso serem contestados, é relativamente fácil medir sucesso através do estabelecimento de metas e da contagem de quantas, ou por quanto, foram atingidas. Como é demonstrado pela heterogeneidade da literatura, as causas do sucesso (*ownership*, forças do mercado, estrutura de incentivos e penalizações entre principal e agente, ou outra qualquer) são geralmente derivadas do modelo analítico do avaliador. Empiricamente é possível medir sucesso, mas a causa do sucesso, tal como a sua definição, é derivada de um modelo.

LÓGICA E FUNDAMENTO DO CONCEITO DE OWNERSHIP

Ownership faz parte de um debate mais amplo sobre a eficácia social, económica e política da ajuda externa. O fundamento subjacente é que a qualidade da governação (opções de políticas, compromisso com a direcção de política escolhida, governação participativa, capacidades burocráticas e tecnocratas de gestão, entre outros) é determinante para a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, e que a qualidade da governação está relacionada com *ownership*.

Uma análise mais detalhada dos quadros teóricos e pressupostos relativos à lógica e fundamento de *ownership* é importante para ilustrar dois pontos adicionais: os vários

conceitos de *ownership* e os relativos pontos fracos e fortes de diferentes abordagens. Estes dois pontos são importantes para se tirarem conclusões de políticas.

RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE: OWNERSHIP E COMPROMISSO

Os argumentos sobre *ownership* da reforma política são frequentemente relacionados com teorias estabelecidas sobre a relação principal-agente nas organizações, especialmente firmas, desenvolvidas no contexto das teorias de jogos (Mosley, 1988; Heap e Varoufakis, 1995; Pietrobelli e Scarpa, 1992; Rasmussen, 1994; e Varian, 1999). Esta literatura tende a ser focada nas estruturas de funcionamento e de incentivo nas organizações quando a propriedade do capital (pelo principal) e a gestão e controlo da firma (pelo agente) estão separadas e a informação é assimétrica entre o principal e o agente. A principal questão colocada pela literatura clássica sobre a relação principal-agente é a da estrutura de incentivos que faz com que o agente (gestor, que exerce o controlo e tem melhor informação sobre o seu próprio esforço e sobre o universo em que opera) procure a maximização dos benefícios (utilidade) do principal (proprietário, que pode não exercer o controlo nem ser tão bem informado como o agente, mas que é o dono do capital) em vez dos seus próprios benefícios. Assim, os objectivos, a organização e as estruturas de incentivos da firma têm de ser estabelecidos de tal forma que seja no melhor interesse do agente atingir o que constitui o melhor interesse do proprietário, mesmo na situação em que a separação da propriedade e do controlo e a assimetria de informação entre agente e principal permitam ao gestor (agente) perseguir outros interesses e objectivos que não sejam os do proprietário (principal).

Quando aplicado no contexto da literatura sobre dependência de ajuda e política de desenvolvimento, o problema da relação principal-agente torna-se muito mais complexo. O doador (o principal) disponibiliza recursos (a ajuda) em troca de acções (pacotes de reformas políticas) que se supõe abordarem os problemas enfrentados pelo agente (receptor da ajuda e implementador das reformas) e seu eleitorado. Tanto o principal (doador) como o agente (receptor) estão interessados no impacto do programa de reformas sobre o eleitorado, embora as suas posições relativas e as suas motivações sejam diferentes (e possam mesmo estar em conflito). O interesse do principal no impacto das políticas é derivado da sua preocupação com a eficiência e eficácia das políticas (por exemplo, colmatar os desequilíbrios macroeconómicos), altruísmo (por exemplo, minimizar as mais abjectas manifestações da pobreza) ou interesses perversos e de longo prazo (tais como, por exemplo, obter vantagens comerciais ou outros interesses políticos). O interesse do agente é derivado do facto de que o seu eleitorado pode ser a sua razão

de ser (por exemplo, o eleitorado vota no agente ou o agente é financiado para fornecer serviços ao eleitorado). O principal não está directamente ligado, nem presta contas ao eleitorado do agente, enquanto o agente presta contas ao principal, em primeiro lugar, e ao seu eleitorado. Se os interesses e as percepções do principal e do eleitorado receptor divergirem, a lealdade do agente para com o principal ou o eleitorado dependerá de quem exerce a pressão mais sustentada, contínua e coerente sobre o agente. Se o poder do processo democrático for mais fraco do que a profundidade da dependência de ajuda, o agente tenderá a dar maior peso à prestação de contas ao principal (doador) do que ao seu próprio eleitorado (Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005; Hanlon, 2000; Oya e Pons-Vignon, 2010; De Renzio e Hanlon, 2007; Hodges e Tibana, 2005; Macamo, 2006).

Devido à *assimetria de informação* e à *separação da propriedade* dos recursos (ajuda, que pertence ao principal) do *controlo* do processo político (exercido pelo agente), o principal (doador) não pode garantir completamente que o agente (receptor) implemente as reformas políticas que, do ponto de vista do principal, são necessárias para alcançar os objectivos prosseguidos através do desembolso de ajuda. O agente (receptor) está interessado no fluxo da ajuda mas pode ter interesses políticos, económicos e sociais diferentes daqueles que são reflectidos pelo pacote de reforma promovido pelo principal. Portanto, o principal pode acabar por financiar um processo e pacote de reforma política, económica e social que, do seu ponto de vista, é inconsistente com os seus objectivos mais altos (eficácia, altruísmo ou vantagens políticas e comerciais próprias), e pode acabar apoiando um agente que não está interessado na realização dos objectivos da reforma estabelecidos, prosseguidos ou apoiados pelo principal.

A manipulação da quantidade dos fluxos da ajuda (por exemplo, sanções financeiras e tranches flexíveis) pode não criar incentivo para o agente cumprir com as reformas políticas e os objectivos do principal. Por um lado, a assimetria de informação e a separação entre propriedade e controlo, num ambiente político contestado muito mais complexo do que a organização das firmas, pode tornar muito difícil a tomada de decisão sobre sanções por parte do principal. Adicionalmente, a manipulação dos fluxos da ajuda pode não só penalizar o agente pela falta de compromisso e não adopção e/ou implementação das reformas, mas pode também afectar o eleitorado do agente devido à consequente falta de recursos. Isto pode desencorajar o uso das sanções por parte do principal para penalizar ou motivar o agente, e pode unir o agente e o seu eleitorado contra o principal. Igualmente, outros interesses políticos ou económicos de mais longo prazo – por exemplo, não permitir a reversão de um processo de demo-

cratização pós-conflito ou de acordos comerciais ou de exploração de recursos naturais – podem também desencorajar o principal de aplicar sanções ao agente.

Pode também dar-se o caso de as diferenças entre o principal e o agente, no tocante à direcção e opções de política, serem tão substanciais que as sanções não sejam, por si só, suficientes para forçar o agente a cumprir as exigências do principal. Contrariamente ao que acontece nas firmas, o principal (doador) não pode despedir o agente (governo receptor), embora possa prejudicá-lo de tal maneira que o receptor acabe por perder legitimidade política (mas isto geralmente acontece à custa de incapacitar o agente receptor de prestar serviços ao seu eleitorado, o que pode unir o eleitorado e o agente contra o principal).

Assim, a eficácia das sanções financeiras depende do espaço de manobra de que o agente dispõe, o que, por seu turno, depende de vários factores: a diferença entre as preferências do principal e do agente; o compromisso, espaço político e capacidade burocrática do principal em seguir os seus objectivos e aplicar sanções; a vontade, habilidade e organização dos grupos nacionais de interesse para articularem estratégias e fazer pressão a favor ou contra as reformas de acordo com as suas preferências, ou com as preferências do principal (doador) ou do agente (governo receptor), entre outros.

Em face do custo e da limitada eficácia dos mecanismos de controlo e penalização das práticas do agente, a melhor alternativa é garantir que o agente se comprometa *voluntariamente* em relação às reformas políticas, económicas e sociais; isto é, que identifique as reformas como parte constituinte do seu melhor interesse. Por outras palavras, em certa medida o “agente” deve tornar-se no seu “principal”, o que é possível se as suas preferências políticas forem semelhantes às do principal original (o doador), ou se o agente tiver absoluto controlo (ou *ownership*) do seu programa de reformas e mudanças. *Ownership* ou, pelo menos, a *apropriação*¹¹ do pacote de políticas pode ser a melhor opção para manter o agente no domínio das políticas aceitáveis para o principal (doador) e num curso de acção consistente com o programa de reformas adoptado. Um tal agente (que ao mesmo tempo joga o papel de principal por via de

¹¹ A diferença entre *ownership* e apropriação nem sempre é clara. Na literatura, *ownership* do pacote de reformas políticas geralmente designa o pacote (idéias, interesses, visões, medidas e arquitectura políticas) pertencente à agência receptora. Apropriação pode ser definida como uma forma mais ténue de *ownership*, uma vez que designa a adopção, pela agência receptora, do pacote de reformas políticas que pode não ter sido concebido dentro da agência. Na prática, contudo, a apropriação pode ser entendida como parte da, ou um passo para a, completa *ownership*. A maior parte da literatura sobre espaço político, por exemplo, considera que a apropriação é a única forma realista de *ownership*, uma vez que a completa *ownership* não é possível (por exemplo, Cramer, 2002; e Cramer, Stein e Weeks, 2006).

ownership ou apropriação) estará mais empenhado nas reformas desejadas pelo principal (doador), será mais capaz de resistir à pressão social para abandonar as reformas e manter o programa de reforma em prática, por mais difícil e impopular que o pacote de reformas seja. Portanto, o sucesso (medido pela implementação do pacote de reformas e não pelo seu impacto político, social e económico) depende, em alto grau, do *ownership* (ou, pelo menos, apropriação) do programa de reformas pelo agente (Bird, 1998; Dollar e Svensson, 2000; Edwards, 199; Killick, 1995; Killick, Castel-Branco e Gerster 2005).

Ser *popular* ou *impopular* não é uma questão tratada na literatura clássica sobre o problema do principal-agente nas organizações e firmas, mas pode ser crucial quando este quadro analítico é aplicado ao debate da política de desenvolvimento nacional. Num ambiente *democrático*, o eleitorado do agente (receptor) elege o agente mas não tem nenhum impacto sobre o principal (doador). Mesmo quando a eleição não é problema para o agente, a agitação social pode ser.¹² Numa análise neoclássica simplista, o agente receptor que pretenda maximizar a sua utilidade terá de procurar ser popular (para ser reeleito ou evitar agitação social), mesmo que a popularidade seja de curto prazo.

Assim, a relação principal-agente em ajuda externa terá de enfrentar o problema de o agente (receptor) ter de ser encorajado a manter o programa de reformas e seus objectivos de longo prazo, mesmo que isso cause agitação pública de curto prazo e o risco de o agente não ser reeleito. O agente tem de acreditar, ou fazer acreditar, que não existe nenhuma outra alternativa de curto ou longo prazo ao pacote de reformas em implementação e que a agitação social é controlável a curto prazo. Para além da doutrinação¹³ dos gestores e analistas políticos do agente e da pressão e influência sobre o agente dos interesses de grupo que têm possibilidades de beneficiar com as reformas, a literatura argumenta que a crença do agente receptor no pacote de políticas ou na ausência de políticas alternativas provém do *ownership* ou da apropriação.

¹² Vejam-se, por exemplo, os efeitos das manifestações contra a subida de preços em Maputo, a 5 de Fevereiro de 2008 e 1-2 de Setembro de 2010, bem como os efeitos das ondas de protestos populares pela democratização da sociedade em Países do Médio Oriente (até à altura da elaboração deste artigo, os Governos da Tunísia e Egípto haviam caído, o da Líbia resistia com a utilização plena do seu poderio contra o seu próprio Povo, no Iémen, Arábia Saudita, Jordânia e Bahrein as manifestações estavam a começar, e havia sinais de “contaminação” de outros Países do Continente Africano ao Sul do Sahara).

¹³ A doutrinação pode, por exemplo, resultar da assistência técnica disponibilizada pelo principal ou da formação dos gestores e analistas de políticas que trabalham para o agente, dada a natureza e conteúdo da perspectiva da economia política e da política económica que domina as escolas em que os funcionários do agente são formados, que são normalmente escolhidas pelo principal.

Por seu turno, tal crença reforça *ownership* e apropriação (Morrissey, 2004, 2001 e 1999; Paris High Level Forum, 2005; Cramer, Stein e Weeks, 2006; Helgstrom, 1999; Lahiri e Raimondos-Moller, 2002; Mosley, 1988; Mosley, Harrigan e Toye, 1995; Commission for Africa, 2005).

CRÍTICA DA ABORDAGEM PRINCIPAL-AGENTE

Os fundamentos deste quadro analítico foram desenvolvidos com um propósito muito específico (a análise das relações entre propriedade e gestão/controlo dentro das firmas no contexto das teorias de jogos) e muito diferente das complexidades da economia política da dependência de ajuda e da política de desenvolvimento. Assim, este quadro analítico tende a ser demasiado simplista e frágil para esclarecer as questões de economia política envolvidas nas relações de dependência e desenvolvimento.

Uma das fragilidades deste quadro analítico reside no facto de que não analisa a natureza e dinâmicas políticas, sociais e económicas dos eleitorados receptores (que escolhem mas também disputam o poder de influência sobre os agentes receptores) e os conflitos e disputas pelo poder entre esses eleitorados, nem tão pouco considera as dinâmicas e história da relação entre tais eleitorados e os governos doadores e receptores.

Os modelos principal-agente mais avançados enfatizam a importância da governação participativa e da democracia para melhorar o desempenho do governo receptor e tornar o eleitorado menos passivo. Mas mesmo estes modelos mostram muito pouco, se é que mostram algum, entendimento das complexidades da economia política envolvidas na política de desenvolvimento, nas instituições e nas relações entre doadores e receptores e entre o governo e a sociedade em geral. Em regra, estes modelos preocupam-se mais com a adopção e implementação formal de princípios de democracia liberal (sufrágio universal, liberdade de associação, expressão e dos meios de comunicação social, separação dos poderes e outros direitos políticos e liberdades cívicas) do que com o funcionamento real da sociedade, com a relação entre economia e política e com os conflitos e tensões em torno das opções de desenvolvimento. Num certo sentido, estes modelos preocupam-se em dar “voz” (direito à diferença), mas não se preocupam com o conteúdo (opções) reais da “voz” que forma o fundamento do conflito.

Outra fraqueza fundamental destes modelos reside no facto de apenas abordarem o processo de negociação de reforma política (adopção e implementação), sem discutirem o processo e as implicações políticas da negociação, nem a substância e direcção das reformas e o seu impacto social, económico e político. Portanto, o seu enfoque é como incentivar o agente e o seu eleitorado a adoptarem reformas (por

exemplo, cortes na despesa pública ou privatização) em vez das opções de reformas (por exemplo, aumentar o contributo fiscal e não-fiscal das multinacionais e reorganização da propriedade social) e as disputas políticas dentro do eleitorado e do agente receptores em torno da escolha das opções.

Adicionalmente, os modelos abordam o processo de negociação do ponto de vista do individualismo metodológico (Fine, 2001). Esta abordagem requer um conjunto complexo de pressupostos irrealistas: que as instituições, como indivíduos, têm conhecimento, liberdade e autonomia para escolher o conjunto de opções que maximizam os seus benefícios (e que sempre sabem quais são esses benefícios e como alcançá-los); que as opções estão política, técnica, burocrática e institucionalmente disponíveis; que estas opções são incontestadas e são independentes de qualquer contexto social e histórico; e que fazer e reforçar escolhas de políticas e opções não envolve custos de transacção.

A discórdia dentro do quadro neoclássico conduz à crítica do foco da reforma política, social e económica incidir sobre as instituições e o empoderamento dos governos receptores (Easterly, 2006 e 2007; Sachs, 2006), mas mantém a regra de ouro do individualismo metodológico (Fine, 2001). As críticas variam entre as que promovem uma abordagem burocrática e tecnocrática internacionalmente aceite que liga as organizações internacionais e as mal definidas comunidades locais (Sachs, 2006), e as que enfatizam a necessidade de promover as forças dinâmicas dos mercados locais¹⁴ (Easterly, 2006 e 2007). Embora estas críticas tenham as suas diferenças, elas são similares no que diz respeito a distanciarem-se das complexidades da economia política da dependência de ajuda e do desenvolvimento e de ignorarem as dinâmicas e instituições políticas, sociais e económicas nacionais (Cabral, Farrington and Ludi, 2006).

ABORDAGENS HETERODOXAS – ADEQUAÇÃO E DISPUTA SOCIAL DO PODER DE OWNERSHIP

Ownership pode ser concebida de maneiras diferentes das teorias de jogos e do dilema do principal-agente. Enquanto a abordagem ortodoxa, definida pela relação principal-agente, enfatiza *ownership* como pré-condição para *compromisso*, abordagens heterodoxas tendem a enfatizar o papel de *ownership* como pré-condição para a *adequação* do programa político às condições históricas, institucionais e políticas, bem como o papel de *ownership* no fortalecimento da legitimidade dos programas de reforma e da responsabilidade social dos agentes da reforma (Bastian e Lucham (editors), 2003; Beynon, 2002; Hopkins 2002; Mosley e Eeckhout 2002).

¹⁴ “...searchers and takers of local market opportunities...”, no original.

Por exemplo, do ponto de vista do “*Renascimento Africano*”, *ownership* garante a *autenticidade* e assinala uma transição da influência externa para os genuínos ideais e abordagens *africanos* dos desafios do desenvolvimento *africano*. Conforme propõe o Professor Wiseman Nkhulu, Presidente do comité de direcção da NEPAD, “...*não podemos avançar sem uma visão africana*” (citado em Cabral, Farrington and Ludi, 2006). Ou, como é sublinhado pela Declaração da União Africana sobre a NEPAD, “...*a [NEPAD] baseia-se no empoderamento africano e na gestão africana*” (African Union 2001:11, parágrafo 47). A questão que vem à mente na sequência destas afirmações gerais é sobre quem é que em África detém o poder de definir o que é “africano” e, portanto, “autêntico” e “genuíno”, que é o mesmo que perguntar *de quem é o renascimento* (definidos social e historicamente, em vez de geograficamente) *de que se está a falar*.¹⁵

Por outro lado, uma abordagem baseada na economia política do desenvolvimento entende *ownership* como o resultado das dinâmicas de competição e conflito pela influência sobre as direcções, opções, prioridades, desafios, ligações e oportunidades de desenvolvimento (em poucas palavras, dinâmicas de desenvolvimento). Por outras palavras, o resultado, por exemplo, da reforma do sector público, não é independente de como é que essa reforma definida erefecte *ownership* como luta e contestação dinâmicas pela influência sobre as razões, conteúdo e direcção dessa reforma e o tipo de governo a emergir dela. O desenvolvimento social e económico envolve uma *disputa contínua pela ownership* (influência sobre) a dinâmica do desenvolvimento, das instituições e das ligações sociais e económicas, de tal modo que o direito a, e a natureza social de *ownership* são questões fortemente contestadas – quem e como exerce essa *ownership*, ou influência, e que implicações tem para a identificação e escolha dos assuntos a tratar, como esses assuntos são tratados e quem beneficia e perde com isso. O que mais importa no desenvolvimento social e económico não é *ownership*, em si, mas sim as interacções sociais e políticas e a contestação em torno da construção do poder de influência sobre as dinâmicas, opções, escolhas e políticas de desenvolvimento. Efectivamente, fora dessas interacções sociais e políticas e conflitos pela influência, *ownership* não significa nada.

Logo, as percepções sobre *ownership* diferem entre os agentes sociais, dependendo da agenda e interesses de cada um, dos contextos sociais, económicos e políticos e da história social e política das relações entre esses agentes sociais. No contexto da dependência

¹⁵ O relatório da Comissão para África 2005 também expressa o conceito de “uma África” da mesma maneira em que o faz a maior parte da literatura nacionalista africana. Para uma mordaz e interessante crítica histórica e política da *autenticidade africana*, vide Tutashinda 1978. Uma crítica adicional, num contexto diferente, está em Castel-Branco 2007c.

de ajuda externa, as relações e o poder de negociação entre agentes sociais são altamente desiguais e os interesses e prioridades do desenvolvimento social, político e económico podem diferir substancialmente entre eles. Assim, as estratégias de luta por *ownership* (ou influência) podem seguir caminhos variados em busca de soluções diversificadas para problemas diferentes. Uma das estratégias possíveis é um dos intervenientes, o agente social mais fraco, procurar exercer *ownership aparentemente* sem ter nenhuma estratégia própria nem nenhum interesse em desenvolver alguma estratégia. Se o agente social mais fraco souber, ou pressentir, que a sua *voz* (ou interesses) tem pouca probabilidade de ser ouvida (ou considerados), a sua estratégia de influência, ou exercício de *ownership*, pode ser construída em torno de aparências: aparentar não ter interesse em mais do que, simplesmente, seguir as decisões do principal, mas incluir os seus próprios interesses de forma disfarçada. *Ownership* é, assim, exercida sem disputa directa com o principal (Mosley, Harrigan e Toye, 1995; Mosley, 1988; Macamo, 2006; Killick, Castel-Branco e Gester, 2005).

A compreensão destas interacções dinâmicas entre agentes (e seus interesses e possibilidades), ligações (e pressões políticas, económicas e sociais que delas emergem), e opções é crucial para a análise da política de desenvolvimento, tomada de decisão e avaliação do desempenho, e muito mais útil do que as abordagens prescritivas que focalizam as ligações entre *ownership* e compromisso ou adequação. Para além disso, que significado podem ter o *compromisso com* ou a *adequação de* um conjunto de políticas e opções se estas políticas e opções forem discutidas independentemente das dinâmicas sociais e políticas de conflito e contestação relacionadas, precisamente, com a identificação dos problemas a tratar e a escolha das prioridades, políticas e opções? Quem se compromete com que políticas e opções e porquê, e quem pretende outras escolhas, políticas e opções; e a quê e para quê são tais escolhas, políticas e opções adequadas?

Esta abordagem desmistifica o conceito de *ownership* no sentido em que a substância e a dinâmica de desenvolvimento (definição, direcções, opções, prioridades, desafios, ligações e oportunidades), isto é, as fontes e os focos de disputa, contestação e conflito sobre *ownership*, adquirem primazia sobre os procedimentos, regras e processos de *ownership*.

Além do mais, esta abordagem também tem fortes implicações para a avaliação do impacto da política de desenvolvimento e das mudanças. Na presença de disputa, contestação e conflito social acerca das opções e direcções do desenvolvimento, tanto *ownership*, como as medidas do sucesso são áreas de disputa e conflito. À questão sobre se a avaliação é orientada para os processos ou resultados (ou ambos, já que podem estar interrelacionados), é adicionada a questão fortemente disputada sobre

quais são os processos e os resultados considerados para a avaliação, e que processos e resultados constituem sucesso. Assim, *ownership* e *sucesso* estão ligados no sentido de que a natureza social do poder do *ownership* é uma determinante das opções sociais e direcções do desenvolvimento e, obviamente, da escolha dos indicadores do sucesso. As lutas sociais por *ownership* afectam a forma como o sucesso é definido e medido, na mesma medida que a análise de sucesso reflecte a dinâmica das lutas sociais, económicas e políticas por *ownership* e contribui para legitimar ou ilegitimar o poder de *ownership* socialmente estabelecido.

OWNERSHIP COMO FOCO E PRODUTO DE LUTA E CONTESTAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA

Na secção anterior foram estabelecidas as fronteiras, o fundamento e a lógica subjacentes ao conceito de *ownership* e foram confrontadas diferentes perspectivas. A relevância do conceito de *ownership* mostrou-se estar ligada com compromisso (visão ortodoxa baseada nas teorias de jogos) ou adequação social das reformas políticas, económicas e sociais (perspectivas heterodoxas).

Como alternativa, foi também apresentada uma perspectiva de economia política que liga *ownership* com a disputa e conflito sociais acerca da influência sobre a dinâmica do desenvolvimento e a avaliação do sucesso relativo dessa dinâmica. Consequentemente, nesta perspectiva *ownership* não tem nenhum significado real independentemente das questões colocadas pelos conflitos, tensões e contestação em torno das escolhas, opções e dinâmicas de desenvolvimento. Assim, a expressão “*ownership da política de desenvolvimento pelo governo receptor*” não significa nada, já que não diz nada sobre a natureza e as dinâmicas das opções e políticas de desenvolvimento do governo, embora essas opções e políticas sejam o foco e a fonte real da disputa e conflito sociais relacionados com *ownership*. Deste modo, os governos receptores, os doadores e outros grupos sociais de interesse podem não só ter percepções diferentes de *ownership*, como também estas percepções só fazem sentido no contexto de interacções específicas entre esses actores num certo período histórico, já que elas são parte das interacções complexas e dinâmicas entre diferentes agentes e agendas estratégicas divergentes, conflituantes e complementares com o intuito de influenciar a direcção da mudança política e do desenvolvimento.

Esta secção, focada em Moçambique, discute casos que mostram *ownership* no contexto da negociação da influência e de agendas entre agentes sociais com capaci-

dades e poder de negociação desiguais, que procuram atingir objectivos diferentes em ambientes contestados, dinâmicos e assimétricos.

DEPENDÊNCIA, FRAGILIDADE INSTITUCIONAL, ACUMULAÇÃO PRIMITIVA E OWNERSHIP

Moçambique é altamente dependente da ajuda internacional¹⁶ de forma multidimensional, estrutural e dinâmica, nomeadamente no tocante às finanças¹⁷, escolhas políticas, construção institucional, cultura de serviços cívicos e organizações da sociedade civil e mesmo no tocante ao desenvolvimento e dinâmicas das instituições políticas e da economia (Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; De Renzio e Hanlon 2007; Macamo 2006; Hodges e Tibana, 2005). Doadores e credores penetraram em cada área e nível do debate político e da tomada de decisões. O Fundo Monetário Internacional (FMI) continua a ter uma forte intervenção sobre o desenho de políticas macroeconómicas, particularmente no que diz respeito às políticas e gestão monetária, das finanças públicas e da balança de pagamentos, criando, portanto, políticas rígidas e reduzindo o espaço político (Castel-Branco, 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; De Renzio e Hanlon, 2007; Macamo, 2006; Hodges e Tibana, 2005). O Banco Mundial introduziu um sistema de empréstimos baseado no desempenho. Este sistema encoraja países receptores a competirem entre si para se tornarem elegíveis para empréstimos adicionais. A competição ocorre em torno do cumprimento de um conjunto de critérios políticos

¹⁶ As dinâmicas da dependência da ajuda foram construídas desde os anos 1980, como resultado da situação de emergência criada pelo colapso económico e pelos efeitos combinados da guerra e de uma grave seca regional (Ratilal, 1990). Desde 1987, ainda sob condições de guerra generalizada (o acordo de paz só foi assinado em Outubro de 1992), o Governo de Moçambique embarcou na implementação do seu Programa de Reabilitação Económica, recomendado e apoiado pelas instituições de Bretton Woods e pela comunidade doadora em geral. Do ponto de vista do *Washington Consensus*, Moçambique adoptou reformas de política económica sãs. Duas décadas e meia mais tarde, a economia cresceu e a paz foi consolidada mas a dependência da ajuda externa penetrou em todos os poros da esfera social, económica e política.

¹⁷ Mais de 60% da despesa pública, incluindo a despesa não registada no orçamento, são financiados através da ajuda. O défice da conta corrente em 2008, incluindo a contribuição dos megaprojectos de recursos naturais para exportação, rondava US\$ 1 bilião, o que era equivalente a 14% do PIB real. Este défice é maioritariamente financiado através da ajuda internacional. Apesar dos seus relatórios optimistas sobre a economia de Moçambique, o FMI interveio fortemente para financiar as reservas externas oficiais do País em 2009 e 2010. Entre 2005 e 2008, o total do fluxo da ajuda ao desenvolvimento para Moçambique, do qual 90% financia despesas públicas (dentro e fora do orçamento), flutuou em torno de 25% do PIB (estatísticas oficiais obtidas a partir de <http://www.ine.gov.mz>, Castel-Branco, 2007; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco, Ossemame e Amarcy, 2010; Ernst & Young, 2006a).

e de gestão económica consistentes com a perspectiva do Banco Mundial sobre o que é uma política económica sã e um bom ambiente de negócios – por exemplo, a adopção de uma legislação laboral e de investimento estrangeiro mais liberal –, o que acrescenta mais rigidez ao espaço político e tem sido recentemente reconhecido como um sistema paralelo de condicionalismo (Castel-Branco, 2007; KPMG, 2006; Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005).

As instituições do governo são frágeis e fragmentadas, as políticas e intervenções públicas são desarticuladas e muitos funcionários públicos que trabalham na análise de políticas são doutrinados nos tipos de abordagens do *Washington Consensus* e do *pós-Washington Consensus* (Castel-Branco, 2010a e 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; De Renzio e Hanlon, 2007; Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005; Macamo, 2006; Oya e Pons-Vignon, 2010). A fragilidade e a fragmentação das instituições e políticas públicas são também o resultado da dependência da ajuda, interferência dos doadores e preferência por um Estado mais frágil e fragmentado, e a combinação dos interesses dos grandes investidores estrangeiros com os dos grupos emergentes de capitalistas nacionais rendeiros ligados ao poder político instalado (De Renzio e Hanlon, 2007; Macamo, 2006; e Castel-Branco, 2010a, 2004a, 2004b e 2002a). Logo, as políticas públicas tendem a ser defensivas e altamente receptivas, de uma maneira não estratégica, às pressões dos doadores, credores e diferentes grupos do sector privado, e a sua coerência e eficácia dependem, em alto grau, da coerência e organização dos grupos de pressão – os doadores ou a indústria (Castel-Branco, 2010a, 2004a, 2004b, 2002a e 1999; Cramer, 1999 e 1998; De Renzio e Hanlon, 2007; Ernst & Young, 2005b; Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005; Macamo 2006).

Perante este quadro de dependência oficial, em que as relações de poder entre doador-governo receptor (principal-agente) são profundamente desiguais, a estratégia de *ownership* do governo de Moçambique tem duas componentes fundamentais e aparentemente contraditórias: manter os fluxos de ajuda externa minimizando os conflitos com os doadores sobre política económica, e reduzir o poder e influência dos doadores.

Para maximizar os fluxos de ajuda externa, o governo opta por mostrar liderança económica mas ocultar *ownership* no debate e desenho de opções e políticas públicas. O governo aparentemente segue as recomendações dos doadores (principal) no que diz respeito à política económica, enfatizando o desempenho económico em torno de um conjunto muito restrito e estéril de indicadores, nomeadamente: a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de inflação, o controlo do défice fiscal dentro de

parâmetros acordados e consistentes com as metas de inflação, a utilização da política monetária para estabilizar a moeda e conter a inflação, o nível das reservas externas. A ênfase no “bom desempenho” relativamente a estes indicadores esconde tanto a estrutura e dinâmicas produtivas e de investimento, de natureza extractiva, que estão sendo criadas, como a dependência externa e insustentabilidade estrutural associadas a estas estruturas e dinâmicas (Castel-Branco, 2010a, Ossemane, 2010 e 2011). Enfatizando o “bom desempenho económico” definido por estes indicadores, o governo também tenta marginalizar o debate sobre outros componentes do conceito de “boa governação”, nomeadamente a transparência, o combate à corrupção e o respeito pelo pluralismo político e direito de associação e expressão. Aparentemente, o governo não tem opções alternativas e tem de trabalhar dentro destes parâmetros económicos e políticos. É gerada, assim, a impressão de que o governo exerce liderança na implementação da política económica mas não tem *ownership* do desenho dessa política económica.

A preferência do governo em manter altos níveis de fluxos de ajuda por um período mais longo possível faz sentido como estratégia de sobrevivência política num contexto de pobreza generalizada e de acumulação primitiva de capital. A qualidade da ajuda, determinada pelo seu enquadramento através de um cenário fiscal e de despesa pública de médio prazo – focado na diversificação e articulação da base produtiva, diversificação e alargamento da base fiscal e redução acelerada da dependência financeira externa, é de importância secundária num ambiente de extensiva e intensiva intervenção dos doadores nos vários domínios da política pública e de instituições, de intervenções públicas frágeis, defensivas, fragmentadas e desarticuladas, e de um Estado fortemente influenciado pelos interesses do capital nacional e do seu aliado principal, o capital internacional do complexo mineral-energético (Castel-Branco, 2010a).

No entanto, esta preferência por maximizar os fluxos de ajuda externa transporta consigo quatro grandes perigos. Por um lado, o orçamento do Estado-agente (recipiente da ajuda) é vulnerável em relação aos ciclos, incertezas e flutuações políticas e económicas que ocorrem nos países doadores. Por outro lado, o agente fica sujeito e vulnerável a pressões políticas do principal-doador (por exemplo, transparência na apropriação e utilização das rendas dos recursos naturais, separação das elites políticas e económicas, respeito pela cidadania e direito de participação política) por causa dos condicionalismos associados à ajuda, o que pode pôr em causa os interesses fundamentais do agente (por exemplo, o interesse de associação das elites económicas e políticas). Em terceiro lugar, as dinâmicas de acumulação e formação, a curto prazo, de classes capitalistas domésticas financeiramente fortes são prejudicadas ou não servidas

eficazmente pela sujeição das políticas económicas às pressões económicas e políticas dos doadores. Finalmente, as contradições entre satisfazer os doadores e os interesses económicos de acumulação privada em condições históricas específicas em que as elites políticas e económicas se misturam geram inconsistências e fraquezas institucionais e inconsistências de políticas difíceis de gerir.

Do ponto de vista prático, enquanto os doadores pretendem uma sociedade liberal e de competição livre, mas capitalista; o governo tem que se confrontar com o facto de o capitalismo não ser, historicamente, o produto de sociedades liberais e de competição livre (Chang, 2002). Embora necessite de se legitimar como provedor de serviços públicos, o Estado tem também que facilitar e promover o processo de acumulação privada de onde possa emergir a burguesia oligárquica e financeira nacional. Nas condições históricas de Moçambique, o Estado resolve este dilema promovendo a aliança entre esta burguesia nacional emergente e o capital internacional permitindo à primeira o controlo e apropriação das rendas provenientes da ligação com o segundo. Por consequência, o Estado fica dependente da ajuda externa para se legitimar como provedor de serviços sociais (Castel-Branco, 2010a).

Para reduzir o poder e a influência dos doadores e a volatilidade e incerteza acerca dos recursos financeiros disponíveis, o governo opta por uma estratégia com duas componentes. Por um lado, promove uma crítica nacionalista às práticas dos doadores, denunciando e criticando a interferência política externa e as retóricas políticas liberais. Para que esta componente da estratégia surta efeitos concretos, o governo precisa de substitutos ou opções alternativas ao modelo de ajuda externa condicionada, o que significa encontrar outras formas de financiar o défice fiscal e de cooperar. Por conseguinte, a segunda componente da estratégia consiste na exploração e aproveitamento da emergência de novos “parceiros de cooperação” (China, Brasil, Índia, Rússia, várias economias do médio Oriente e economias potencialmente emergentes da Europa), que privilegiam interesses comerciais nas relações internacionais, e das parcerias público-privadas (PPPs), favorecidas pelos novos parceiros e pelas multinacionais. Os parceiros emergentes e as PPPs permitem combinar três objectivos fundamentais do governo: enfraquecer o papel e influência dos doadores tradicionais gerando fontes alternativas de financiamento da despesa pública; manter os subsídios fiscais ao grande capital internacional, financiando-os com recurso à dívida pública em substituição da ajuda externa; e promover novas oportunidades para o grande capital internacional e doméstico nos serviços e infra-estruturas com recurso ao endividamento público. A preferência do governo pela dívida pública em vez de pela renegociação dos contratos com megaprojectos

que poderia aumentar as receitas fiscais muito significativamente é uma clara opção de política e direcção de acumulação económica em favor do grande capital (Castel-Branco, 2010a; Ossemame, 2011; Massarongo e Muianga, 2011).

Assim, selectivamente, o governo promove ou encoraja políticas e práticas económicas que, na sua óptica, melhor servem os seus objectivos políticos de sobrevivência e as perspectivas e interesses do grande capital multinacional e doméstico. São vários os exemplos destas políticas e práticas. Um é o enfoque e primazia dada à promoção do investimento de economias emergentes e multinacionais nos recursos naturais (minerais e energéticos, com uso intensivo de terra, água e energia) e nas grandes infra-estruturas a eles associadas com recurso à estratégia das zonas económicas especiais e pólos de desenvolvimento, sem um quadro macroeconómico claro de integração sustentável desses recursos na diversificação e articulação da base produtiva. Outro é a insistência do governo na concessão de incentivos fiscais redundantes ao grande capital estrangeiro (Castel-Branco, 2010a; Ossemame, 2011; Bolnick, 2009; Bucuane e Mulder, 2007) e a sua recusa (pelo menos por enquanto) em renegociar os contratos com os megaprojectos já existentes. Deste modo, em vez de garantir a apropriação social (por via fiscal e de outras fontes) das rendas dos recursos, o governo promove a acumulação privada dessas rendas. Um terceiro exemplo é a preferência e prioridade dada ao endividamento público como modalidade de financiamento do défice fiscal em vez de tributar o grande capital multinacional, uma vez que o endividamento público por via da dívida interna mobiliária, créditos comerciais e parcerias público-privadas promove oportunidades de negócios e acumulação para o grande capital que a tributação do capital não permite fazer (Castel-Branco, 2010a; Ossemame, 2011; Massarongo e Muianga, 2011).

Apesar do “sucesso” moçambicano no que diz respeito à manutenção de taxas elevadas de crescimento do PIB e de taxas relativamente baixas de inflação, as políticas económicas têm sido incapazes de promover e organizar a produção alimentar para o mercado interno em grande escala e a baixo preço, nem têm resultado na articulação doméstica das actividades produtivas. Quer dizer, a economia nacional, medida pelo tamanho do PIB, tem crescido rapidamente ao longo das últimas duas décadas, mas este crescimento pouco contribui para fornecer bens básicos de consumo a baixo custo e para alimentar os processos produtivos com insumos de qualidade e baratos. Em vez disso, o enfoque tem sido dado à produção de mercadorias para exportação em forma primária (Castel-Branco, 2010a). Portanto, a política económica é não somente estruturada pelos doadores mas é influenciada, em grande medida, pelos interesses do grande capital (Castel-Branco, 2010a). Neste contexto, não surpreende que entre 2003 e 2009 o PIB real *per capita* tenha

crescido cerca de 41% enquanto a produção alimentar real *per capita* tenha diminuído cerca de 9% (DNEAP, 2010), e que o défice corrente e a dívida pública tenham tendência para se agravar (Castel-Branco, 2010a; Ossemane, 2010; Ossemane, 2011; Massarongo e Muianga, 2011). Embora a desigualdade monetária, medida pelo coeficiente de Gini, não se tenha alterado significativamente neste período, segundo as estatísticas oficiais (DNE-AP, 2010), a incapacidade da economia fornecer bens básicos de consumo a baixo custo ao mercado doméstico e de gerar empregos decentes em larga escala teve por consequência que o crescimento económico é altamente ineficaz em reduzir pobreza. Em termos globais, a percentagem da população vivendo em pobreza absoluta não diminuiu nos últimos sete anos, a severidade da pobreza aumentou ligeiramente e o número de pessoas pobres aumentou em dois milhões (DNEAP, 2010).

Portanto, a questão central de *ownership* reside não apenas numa disputa entre receptor (agente) e doador (principal), mas sim no conflito entre diferentes grupos, interesses e perspectivas sociais de desenvolvimento que lutam por *ownership* (ou exercício de influência) sobre as decisões de política pública e a sua implementação.

ABDICAÇÃO DE *OWNERSHIP* COMO ESTRATÉGIA DEFENSIVA

Uma agência receptora que esteja sob pressão dos doadores para adoptar um certo pacote de reformas em troca de fluxos financeiros, mas que, também, esteja sob pressão de grupos sociais de interesse, negativamente afectados pela reforma, para resistir ou ajustar a reforma, pode ser forçada a escolher uma estratégia defensiva para a sua própria protecção política que assegure (i) que os doadores vejam que o seu pacote de reformas está sendo adoptado mas que a resistência social às reformas é forte, embora não afecte o compromisso da agência com a reforma, e (ii) que os oponentes domésticos à reforma entendem que o pacote de reformas é imposto pelos doadores e que o espaço político para a iniciativa e inovação institucional é limitado. Uma das várias formas de atingir este resultado é abdicar de tomar decisões estratégicas nos casos em que estas decisões podem ser contestadas e nenhum grupo de interesse é suficientemente forte e homogéneo para impor o seu interesse ao conjunto da sociedade com contestação mínima (Chang, 1996).

Dada a dependência da ajuda e a fragmentação do governo, esta abordagem é conveniente se e quando surge a necessidade de atribuir a responsabilidade do fracasso ou do alto custo social das reformas a alguém. A agência receptora pode liderar a implementação da reforma e, ao mesmo tempo, deixar aberta uma porta de fuga para inverter a pressão política associada com a falha e com os custos da mudança, atribuindo-os às

decisões impostas pelo principal (doador). Tem mesmo sido argumentado que algumas agências doadoras aceitam partilhar ou assumir as culpas, desde que a agência receptora implemente as reformas definidas (Berg, 2002; Beynon, 2002; Hopkins, 2002; Cassen, 1994; Morrissey, 2004; Mosley, 1988).

Em Moçambique, esta prática defensiva de abdicação de *ownership* para manter aberta a opção de atribuição de responsabilidade de fracasso ou alto custo social das reformas aos doadores tem sido prática comum. De facto, é uma manifestação de *ownership* num ambiente de assimetria de poder e de informação e de conflito acerca das opções de política pública.

Por exemplo, durante o exercício de avaliação conjunta entre governo e doadores para definição de estratégias futuras dos doadores em Moçambique, um alto funcionário do governo solicitou que os doadores em vez de aumentarem a percentagem de ajuda geral para o orçamento do Estado (que em teoria dá ao governo receptor maior soberania e *ownership* sobre os recursos e a sua alocação) mantivessem inalterável a alocação sectorial feita pelos doadores (que retira ao governo receptor a possibilidade de definir para que sectores deve a ajuda ir). Este funcionário argumentou que é mais fácil o governo central responsabilizar os doadores pelas decisões de alocação sectorial em caso de concorrência e conflito entre sectores governamentais pelos mesmos recursos (KPMG, 2006). Argumentos similares têm sido apresentados por altos dirigentes políticos que reclamam que é melhor o governo não apresentar um quadro claro de preferências e decisões estratégicas, de modo a evitar a contestação e os conflitos de curto prazo, aumentar o espaço e opções para a negociação de curto prazo, imputar os custos de médio prazo a terceiros e deferir a análise do impacto do desenvolvimento a longo prazo para quando esse longo prazo chegar.

O caso da liberalização da exportação da castanha de caju não processada (discutido adiante) é um outro exemplo de um governo que é politicamente incapaz de lidar com a contestação e conflito internos relativamente a opções de políticas, escolhendo adoptar a política que lhe é imposta por um doador e que é útil para um grupo de interesse fundamental na indústria (os comerciantes), para depois devolver a culpa pelas perdas de postos de trabalho e capacidade industrial para o doador.¹⁸

Mas ao mesmo tempo que aparentemente abdica de *ownership* da política económica nacional, o governo não abdica do controlo político nem tão pouco das estra-

¹⁸ Argumentos semelhantes podem ser apresentados a respeito do programa acelerado de privatizações em geral, e mais especificamente sobre a reforma do sector financeiro.

tégias e políticas de promoção e facilitação das ligações entre o capital nacional e o capital mineral-energético internacional.

Jogando com a gíria da ajuda internacional, e correndo o risco de cair no exagero, pode dizer-se que o Governo de Moçambique tem *ownership* sobre uma estratégia informal que não está explícita e lidera a implementação de uma estratégia formal sobre a qual não tem interesse em deter *ownership*.

Não obstante o quão frustrante possa ser para os outros, isto pode ser uma abordagem racional para obter ganhos a curto prazo numa estratégia de sobrevivência política a longo prazo, quando a dependência da ajuda é profunda, multidimensional, estrutural e dinâmica, o governo é fragmentado e opera num espaço político muito limitado, e os interesses de acumulação privada predominam sobre os de desenvolvimento económico e social amplo nas perspectivas de desenvolvimento.

QUAL É O SIGNIFICADO DE *OWNERSHIP* SE O ESPAÇO PARA A INICIATIVA E INOVAÇÃO POLÍTICA NÃO EXISTE?

Se o governo receptor acreditar que os fluxos da ajuda estão positivamente relacionados com um certo tipo de programa estereotipado de reformas (por exemplo, o *Washington Consensus*, que muitos doadores apoiam ou, pelo menos, não questionam de maneira fundamental), e se não acreditar que tem o espaço, a voz e a capacidade políticos para influenciar a agenda de reformas de modo significativo, então este governo pode simplesmente adoptar o que é recomendado pelo doador com vista a maximizar os fluxos da ajuda. O governo não estará interessado em declarar ou mostrar *ownership* por tal programa de reforma, mas tentará mostrar empenho, se não a liderança, para implementar as reformas ao nível considerado necessário para manter o fluxo da ajuda. Neste caso, o governo estará apenas interessado na visibilidade, de tal modo que a sua estratégia seria a de não ter nenhuma estratégia óbvia, a não ser seguir o que os doadores prescrevem, mostrando empenho em seguir mas também mostrando que é obrigado a seguir.

Por exemplo, a retórica do crescimento pró-pobre em Moçambique é estruturada em torno da ideia de que a pobreza pode ser útil e adequadamente descrita pela privação e incapacidade individual de satisfazer um conjunto de necessidades básicas seleccionadas, nomeadamente o acesso aos serviços de saúde e à educação, água e saneamento e infra-estruturas básicas como estradas (Castel-Branco, 2006 e 2006b; Governo de Moçambique, 2006; Ernst & Young 2006a). Os doadores têm argumentado que enquanto o governo mantiver o cumprimento de um orçamento pró-pobre

(definido pelos doadores como um orçamento orientado, no geral, pelos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio), os fluxos da ajuda continuarão e poderão aumentar (Ernst & Young, 2006a).

Em 2005, uma missão de doadores de alto nível, liderada pela então Ministra para a Cooperação Internacional da Noruega, chegou a Maputo para mobilizar apoio para fazer avançar a agenda da Declaração de Paris: ajuda programática, harmonização entre doadores, *ownership* nacional da agenda de desenvolvimento, liderança do governo receptor, alinhamento dos doadores com as políticas e prioridades governamentais e prestação mútua de contas (Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005; Paris High Level Forum, 2005). Um dos membros desta delegação declarou vigorosamente que *toda a gente sabe* que a pobreza é combatida com o investimento na saúde, na educação, água e saneamento e estradas, e que o que é necessário é a liderança do governo para implementar tal programa. Desta declaração segue-se que, ou a *ownership* não é nada mais do que retórica vazia, ou é desnecessária para a liderança, compromisso e sucesso (já que *toda a gente já sabe o que fazer*). Ou então, *ownership* significa fazer o que *toda a gente sabe* ser a acção correcta o que, na prática, não é tão fácil de identificar (já que o que *toda a gente sabe* são ideias bem diferentes sobre o que fazer, e sabe-o em contextos sociais e históricos específicos). Uma funcionária sénior do sector da saúde em Moçambique clarificou o seu pensamento sobre este assunto, afirmando que, perante a dependência da ajuda e a estratégia do governo para maximizar os fluxos da ajuda, *ownership* significa que o governo adopta o programa que os doadores querem que ele adopte antes de os doadores lhe dizerem para o adoptar (Ernst & Young, 2005a).

Em Moçambique, os discursos dominantes sobre a pobreza são focados em privação individual do acesso a serviços e satisfação das necessidades básicas, quer porque os pobres têm insuficiente capital humano, quer porque a sua mentalidade e cultura miserabilistas os empurram e mantêm na pobreza (Castel-Branco, 2010b; Brito, 2010; Chichava, 2010). Portanto, pobreza não é entendida como um processo económico, social e político relacionado com os padrões de crescimento, acumulação e desenvolvimento. Por que razão estão as pessoas privadas desses serviços e da capacidade para satisfazer as suas necessidades básicas? Como é que essa privação se pode manter apesar do robusto crescimento económico e da aparente estabilidade macroeconómica? Por que razão essa privação segue padrões sociais diferenciados por género, região, grupo etário e padrão e história de emprego assalariado e acesso a recursos naturais? Como é que as dinâmicas sociais e de reacção das famílias e indivíduos con-

solida, agrava ou reduz o estado de pobreza e o processo de empobrecimento? Estas são algumas das questões heréticas que não são colocadas, discutidas ou respondidas no debate retórico sobre pobreza (Castel-Branco 2010b, 2008b e 2006).

Assim, independentemente dos debates acesos sobre a necessidade de articular a ajuda com o investimento produtivo directo e com a construção da capacidade produtiva numa base social e regional mais ampla, que envolvem funcionários do governo, empresários, trabalhadores, associações de agricultores, académicos e outros grupos sociais, (Cassen, 1994; Castel-Branco, 2004b; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; UNCTAD, 2006)¹⁹, os programas sociais e económicos públicos reflectem o estereótipo do *Washington Consensus com Face Humana* (Cornia, Jolly e Stewart (eds), 1987), com o foco na estabilidade monetária associada à liberalização, boa governação e consumo social incentivados por fluxos massivos de ajuda (Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005; Ernst & Young, 2006a e 2005; KPMG, 2006; Castel-Branco, 2007). Supõe-se que a estabilidade monetária, a liberalização e a privatização atraiam o investimento que gera o crescimento, e que a ajuda minimize os sintomas mais chocantes de privação e forneça o capital humano, as infra-estruturas e a retórica da boa governação.

Um outro exemplo vem da experiência da agricultura. Desde finais dos anos 1990 foi introduzido um programa de financiamento, por via da ajuda externa, do investimento público na agricultura, o PROAGRI. Os doadores juntaram-se e financiaram o PROAGRI na condição de que fosse acordado um conjunto de princípios,

¹⁹ O debate sobre a articulação da ajuda com o investimento privado é frequentemente reduzido ao uso da ajuda para financiar empresas privadas. No outro extremo, vários doadores têm financiado centenas de esquemas de apoio ao sector privado para micro e pequenas empresas, que resultaram em muito pouca capacidade produtiva nova, inovativa e sustentável. Foi estabelecido um par de grandes programas de apoio ao sector privado pelo Banco Mundial (PoDE) e UNIDO (programa integrado) para apoiar as firmas existentes através dos mercados. Os megaprojectos baseados em investimento directo estrangeiro estabeleceram também esquemas para ajudar as firmas privadas a prepararem propostas competitivas para concursos. Muitos destes esquemas são demasiado pequenos e desarticulados para poderem ter sucesso e não são parte de uma estratégia industrial específica. Assim, não apontam mercados, habilidades, tecnologias, organização industrial, produção e cadeias de fornecimento específicos: são programas gerais sem qualquer contexto específico. Uma abordagem alternativa liga os investimentos públicos e privados em torno do desenvolvimento de capacidade produtiva (em vez de desenvolvimento do sector privado, em geral) como parte de estratégias industriais específicas. O argumento é o de que, na ausência de uma intervenção estratégica do estado na criação de capacidades numa base ampla para o desenvolvimento das forças produtivas, a estratégia do investimento orientado para o mercado está a resultar num conjunto enviesado e social e geograficamente limitado de parceiros de investimento em minerais, energia e mercados de competição oligopolista como consequência das estratégias globais das corporações multinacionais (Castel-Branco, 2006b, 2006c, 2005b, 2004b e 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Wuyts, 2003).

um dos quais estabelecia que o governo não podia fornecer serviços directamente aos produtores (Ministério da Agricultura, 2004). O *outsourcing* de firmas privadas foi a forma preferida para o fornecimento de serviços agrícolas. Este princípio, que é consistente com a ideologia da superior eficiência do mercado livre, foi imposto pelos doadores. Houve problemas óbvios na aplicação do princípio: não havia empresas privadas capazes ou interessadas em fornecer serviços a pequenos produtores (Castel-Branco, 2005); os ganhos sociais de alguns serviços agrícolas são mais altos do que os ganhos privados, o que apela à intervenção pública; quando disponíveis, os serviços agrícolas para pequenos agricultores confinaram-se à assistência técnica básica em culturas de alto valor comercial, como o tabaco e o algodão, provida e controlada pelas concessionárias multinacionais, o que naturalmente estrutura as opções futuras de desenvolvimento (Castel-Branco, 2005; Ministério da Agricultura, 2005). Dados oficiais indicam que o uso de agro-químicos por parte dos pequenos produtores agrícolas nacionais é praticamente restrito aos produtores de tabaco e algodão (Ministério da Agricultura, 2005).

Apesar do Estado não poder fornecer serviços aos produtores, avultadas somas de dinheiro foram alocadas ao Ministério da Agricultura. Consequentemente, os recursos do PROAGRI foram gastos na “capacitação institucional”, isto é, numa combinação de bolsas de estudo com investimento em gabinetes e equipamento de escritório – sem qualquer impacto real sobre a qualidade de qualquer serviço, nem sobre o desenvolvimento da actividade agrícola comercial.

Portanto, se o governo acredita que o seu espaço político é exíguo e que tudo o que pode fazer é implementar o que *toda a gente já sabe ser a boa prática*, é lógico que na relação com doadores dê primazia a estratégias e táticas que permitam maximizar os fluxos de ajuda. Se, em torno da questão em debate, não houver grupos de pressão com suficiente clareza e poder para influenciar a política do governo em direcção oposta à dos doadores – como acontece, por exemplo, com o debate sobre recursos naturais – então a prioridade do governo fica a garantia do influxo de ajuda, pelo que opta por seguir o que *toda a gente sabe* imposto pelos doadores.

PRIVATIZAÇÃO: OWNERSHIP PARTILHADA EM TORNO DE PRESSÕES E INTERESSES EM CONFLITO, COM RESULTADOS DIVERGINDO DA RETÓRICA

O compromisso da agência receptora relativamente ao pacote de reformas pode depender de questões que não estão relacionadas com *ownership* e liderança da reforma. As questões de que o compromisso da agência doadora pode depender, para além

de *ownership*, podem ser tantas e tão diversificadas como as que se seguem: o quão estreitamente ligado estão a escala dos fluxos da ajuda com os indicadores e condicionamentos da reforma; o poder de negociação do receptor em face dos doadores; o compromisso dos doadores em relação à reforma e os interesses estabelecidos desafiados pela reforma; o grau de assimetria de informação entre o receptor e doadores; o grau de resistência à reforma enfrentado pelo receptor; a vontade e capacidade políticas do receptor de confrontar essa resistência e de implementar a reforma; o grau de crença na reforma por parte da agência receptora; a percepção, da agência receptora, sobre vantagens, a curto e médio prazo, que nada têm a ver com os objectivos iniciais da reforma política.

A experiência da privatização em Moçambique é uma boa ilustração deste ponto. Se o sucesso é medido pelo número de activos privatizados e o tempo levado a privatizá-los, então a experiência moçambicana é uma história de grande sucesso: mais de 1.500 grandes, médias e pequenas empresas foram privatizadas para investidores nacionais e estrangeiros em menos de 10 anos. Uma vez que se assuma que *ownership* pode ser medido pelo compromisso, e que este é medido pelo grau de implementação das reformas, então o sucesso das privatizações em Moçambique (conforme definido acima) é atribuível a *ownership* do governo sobre o programa.

De facto, a privatização é um interessante caso de *ownership* múltipla e com interesses em conflito numa área altamente disputada. As pressões para privatizar eram internas e externas. Internamente, a pressão para privatizar veio de três fontes. A nova burguesia nacional emergente, que iria herdar a maior parte dos activos (e também dos problemas desses activos), reivindicava activos públicos produtivos baratos e entendia a necessidade de adquirir tais activos antes que os investidores estrangeiros se estabelecessem em Moçambique. Os sindicatos estavam convencidos de que a privatização traria novos investimentos e, com isso, oportunidades de emprego seguras e alargadas, esquemas de formação, níveis de produtividade mais altos e melhores salários (conforme lhes havia sido prometido por um governo que, na altura, ainda era visto como garante dos interesses dos trabalhadores, embora apreagoasse a retórica do capitalismo). Se este fosse o caso, a rápida privatização seria preferível à morte lenta de muitas empresas no princípio dos anos 1990. O governo estava interessado em aumentar os fluxos de recursos para o orçamento: a curto prazo, através da venda das empresas; e a médio prazo, através do aumento das receitas a partir dos ganhos da eficiência esperados ao nível das empresas, resultantes da privatização. O governo estava também interessado em atrair, para uso produtivo, activos financeiros

acumulados pelos comerciantes através da especulação comercial e financeira, e transferir recursos do sector público para o sector privado como forma de desenvolver o novo sector privado nacional (Castel-Branco, 2002a e 1999; Castel-Branco e Cramer, 2003; Cramer, 1998).

A pressão externa veio dos credores e doadores sob a forma de condicionalismo político. Na década de 1990, cada *Policy Framework Paper* (documento de base da política económica em Moçambique na época)²⁰ estabelecia metas quantitativas para privatização (número e mesmo nomes das empresas a serem privatizadas, bem como os cronogramas de privatização) como parte fundamental do condicionalismo político ligado ao desembolso da ajuda externa (Castel-Branco, 2002a e 1999; Castel-Branco e Cramer 2003; Cramer, 1998).

A retórica da era das privatizações centrava-se no desenvolvimento de ligações que a privatização poderia permitir: investimento, empregos, formação, produtividade, comércio, novas tecnologias, eficiência na alocação de recursos, ligações fiscais dinâmicas e desenvolvimento de uma classe empresarial nacional produtiva e competitiva. Contudo, a quantidade dos activos privatizados e a velocidade da privatização foram as únicas preocupações reflectidas no condicionalismo político e também os únicos indicadores de avaliação do desempenho do programa de privatizações em Moçambique (Cramer, 1999; Castel-Branco e Cramer, 2003). Nem mesmo as preocupações relativas às receitas públicas foram consideradas ao estabelecer as metas quantitativas das privatizações, não obstante o facto de o programa de privatizações retoricamente também dar prioridade ao incremento das receitas para o orçamento do Estado. Não houve metas de desempenho produtivo, de investimento, comercial, de inovação, de qualidade, de formação, fiscais e de emprego para as empresas privatizadas (Castel-Branco, 2002a e 1999; Castel-Branco e Cramer 2003; Cramer, 1998).

Consistentemente, as avaliações preocupadas com os ganhos económicos e sociais líquidos da privatização mostram que mais de 40% das empresas privatizadas foram à falência e as perdas líquidas dos empregos foram altas (cerca de 15.000 empregos só na indústria do caju). O grosso do novo investimento privado realizado após as privatizações foi em empresas *novas*, não nas privatizadas, *grandes*, de *capital es-*

²⁰ Os Policy Framework Papers (PFP) eram documentos de política acordados entre o FMI, o Banco Mundial e o Governo de Moçambique, geralmente válidos por dois anos, que vinculavam o governo a uma direcção detalhada de políticas e planos de acção para o período coberto. Estes documentos precederam os Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), nos quais as estratégias e planos de acção dos governos da maioria dos países menos desenvolvidos se inspiram (incluindo, obviamente, os vários PARPA e o mais recente PARP em Moçambique).

trangeiro e em *indústrias oligopolistas ou monopolistas* (tais como nos recursos minerais e energéticos, cerveja, açúcar, algodão, florestas e cimento), não em pequenas e médias empresas nacionais com base diversificada e em mercados de maior concorrência. O empresariado nacional emergente consolidou-se sobretudo no comércio, finanças, especulação imobiliária e em áreas de parceria com o governo e as multinacionais com base em ligações políticas ou posse de recursos naturais, sendo raros os casos em que novas empresas emergiram, cresceram e se consolidaram em actividades produtivas directas. Os ganhos fiscais dinâmicos foram mínimos, quer porque muitas empresas privatizadas desapareceram ou nunca atingiram os níveis de eficácia perspectivados, quer porque cerca de 70% do valor de venda das empresas nunca foi pago ao Estado pelos respectivos compradores (Cramer, 1998).²¹ A estrutura social, económica e tecnológica da produção e comércio (incluindo exportações) tornou-se ainda mais limitada, concentrada e extractiva do que antes e, como consequência, a economia moçambicana tornou-se mais vulnerável (Castel-Branco, 2010a, 2004b, 2003 e 1999; Castel-Branco e Cramer, 2003; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Cramer 1998; Biggs, Nasir e Fisman 1999; Nasir *et al*, 2003).

Ao mesmo tempo, com excepção de alguns grandes e megaprojectos de *ownership* estrangeira na área de minerais, energia e mercados oligopolistas (maioritariamente desligados do resto da economia devido ao seu muito limitado impacto sobre o emprego, ligações industriais e receitas fiscais), as dinâmicas económicas produtivas directas em Moçambique têm sido muito limitadas.

As privatizações foram cruciais para gerar uma burguesia proprietária, embora não produtiva, nacional e para transferir poder económico e político do domínio público para o privado. Para além destes efeitos, os resultados das privatizações são ambíguos e mistos.

Do ponto de vista do debate sobre ajuda externa e *ownership*, a experiência das privatizações mostra três tendências comuns e generalizáveis a outras reformas de política. Primeira, diferentes interesses e pressões podem convergir para facilitar a adopção social de uma certa reforma ou nova prática política, mesmo que os diferentes grupos de interesse envolvidos persigam objectivos diferentes. No caso das privatizações, os sindicatos pretendiam segurança de emprego e melhores salários, o governo queria aumentar as receitas e atrair recursos financeiros acumulados por

²¹ Este processo ficou conhecido como o subsídio implícito do Estado para a criação de uma burguesia nacional rendeira (Cramer, 1998; Castel-Branco e Cramer, 2003).

capitalistas mercantilistas e especuladores, as classes médias nacionais queriam acesso a propriedade a baixo custo, as organizações internacionais pretendiam um compromisso político com um modelo de capitalismo, e o capital estrangeiro esperava por oportunidades para expandir o seu controlo sobre indústrias oligopolistas (cerveja, açúcar, cimento) e recursos naturais no quadro das suas estratégias regionais. Portanto, a questão de *ownership* é muito complexa – todos os diferentes grupos tinham um certo grau de *ownership*, pelo que a privatização foi adoptada com relativa facilidade, mas cada um perseguia diferentes interesses e os níveis de competência, percepção, informação e capacidade de exercer influência eram diferenciados e assimétricos.

Segundo, existe uma diferença substancial entre as motivações retóricas para a reforma e os seus resultados, pois, uma vez que as motivações são aceites e as reformas adoptadas, o processo da reforma fica mais importante do que o resultado. No caso das privatizações, o argumento de eficácia económica, emprego e mobilização de recursos motivou a decisão sobre o programa, mas, uma vez que este foi aprovado e começou a ser implementado, a avaliação centrou-se na velocidade e quantidade de privatização. Isto é, uma vez que ficou estabelecido que a “privatização é boa para a economia”, o centro de atenção passou para a quantidade da privatização em vez de para a análise do seu impacto real.

Terceiro, implementação é tão ou mais importante do que a decisão e a motivação da decisão, pois determina os resultados práticos. Portanto, *ownership* de decisões pode ser partilhada por vários grupos perseguindo interesses diferentes, mas *ownership* da condução prática da implementação das decisões é exercida pelos grupos mais informados e influentes, capazes de impor os seus interesses como factor dominante no processo de implementação de política pública.

Assim, não há dúvidas de que o governo esteve comprometido com a privatização, mas tal compromisso não tinha nada a ver com a *ownership* e liderança. As pressões internas e externas, uma percepção de ganhos fiscais e políticos e a ligação condicional do progresso na privatização com o desembolso de ajuda ou empréstimos externos parecem ter sido de longe mais importantes para encorajar o compromisso do governo do que quaisquer teorias sobre *ownership*.

Para além do mais, o governo nunca aceitou a culpa pelos maus resultados no que respeita ao impacto social e económico das privatizações. A culpa foi desviada para os doadores, enquanto o governo ganhava o elogio por duas medidas de sucesso: a transferência dos activos do sector público para o sector privado e a escala e velocidade das privatizações.

INDÚSTRIAS DE CAJU E AÇÚCAR: *OWNERSHIP* E LIDERANÇA DE QUEM?

A secção anterior argumentou que a forma como *ownership* se manifesta na política pública depende do grau de conflito e articulação de diferentes interesses de grupo envolvidos nos temas em análise, e do *ownership* sobre o processo de implementação não só sobre a decisão. Embora a decisão de privatizar tenha tido *ownership* de vários grupos e por motivos diferentes; a implementação da decisão foi sobretudo influenciada pelos interesses de transferência da propriedade pública para o domínio privado. Por isso, o principal resultado do processo de privatização foi essa transferência, em vez do conjunto de motivações que levaram grupos diferentes a apoiar a decisão de privatização. Este ponto é importante para o debate sobre *ownership* porque levanta uma questão que, sendo fundamental, é, no entanto, negligenciada na análise: qual é o processo político, económico e social para construir a base do poder para exercer *ownership* e, portanto, providenciar a plataforma para articular, de maneira estratégica e coerente, a direcção do desenvolvimento e da mudança, não só no que diz respeito às decisões, mas também no que diz respeito às motivações diferenciadas e processos de implementação?

A análise das trajectórias bem diferentes das indústrias do caju (fragmentada do ponto de vista produtivo e de propriedade) e do açúcar (verticalmente integrada e oligopolista, com pontos de referência dominantes claros para a articulação dos interesses da indústria) ajudam a ilustrar outro processo: como é que interesses dominantes são construídos e constroem, em sua volta, o *momentum* para influenciar o Estado, a organização da produção, a apropriação das rendas e a acumulação capitalista, isto é, para influenciar as decisões e implementação de políticas. Adicionalmente, estes são também casos do conflito entre a política pública nacional e o clássico *doadorismo*, e ilustram as várias dimensões, factores e relações envolvidos nas disputas do poder e *ownership* para influenciar os resultados do processo de desenvolvimento.

A política económica corrente em Moçambique toma como certo que o grau de incentivo ao sector privado é determinado pelo grau de liberalização dos mercados de bens e factores (e por algumas medidas governamentais para corrigir imperfeições dos mercados de modo a torná-los perfeitos). Esta visão é baseada nos pressupostos neoclássicos acerca de como as empresas procuram lucros através do mercado e como os mercados de bens e factores se comportam. As decisões políticas resultantes não tomam em consideração três aspectos fundamentais. Primeiro, as empresas podem influenciar o Estado, a direcção da política e as condições do mercado. Assim, as capacidades, estratégias e acções das empresas competidoras têm de ser tomadas em

consideração, porque influenciam os resultados do mercado. Segundo, nestas circunstâncias, a opção de liberalização pode não estar disponível ou pode ser irracional e, portanto, pode não ser um incentivo para o investimento privado competitivo. Terceiro, existe um problema dinamicamente cumulativo para a política industrial que não pode ser evitado, nomeadamente a necessidade de entender como é que as estratégias e acções de alguém podem mudar as próprias condições em que a estratégia está baseada e as influências que actuam sobre o Estado e a estratégia na ronda seguinte de negociação de políticas (Kim, 1997; Koo (ed.), 1993; Lie, 2000; Shin e Chang, 2003; Chang, 1996).

Uma análise comparativa dos desenvolvimentos nas indústrias de açúcar e caju em Moçambique pode ilustrar estes pontos. O quadro 1, adiante, descreve as principais semelhanças e diferenças entre estas duas indústrias, para além das diferenças técnicas associadas aos seus processos de produção.²²

Sob pressão coordenada dos investidores, três grandes corporações internacionais da indústria açucareira, o governo aprovou uma política industrial do açúcar desenvolvida em torno de três pontos principais: (i) definição de açucareiras prioritárias para a privatização e reabilitação (isto é, entrada restrita) para evitar capacidade excessiva e deterioração dos preços aos produtores; (ii) política de preços baseada numa taxa aduaneira flexível sobre o preço das importações, para evitar que o preço doméstico caísse abaixo de um certo preço médio histórico mundial, de tal maneira que a renda interna fosse partilhada entre os produtores e o Estado, em vez de apropriada pelos comerciantes nacionais ou pelas indústrias externas; e (iii) desenvolvimento de mecanismos de coordenação de estratégias de *marketing* entre as empresas para tirarem vantagem das quotas preferenciais e evitar ter que vender o açúcar a um preço abaixo do custo marginal no mercado internacional (Governo de Moçambique, 1999a, 1999b e 1999c; Castel-Branco, 2010a e 2002a).

A indústria que se desenvolveu em linha com as estruturas industriais existentes (estabelecidas historicamente) e as políticas adoptadas é altamente integrada verticalmente a nível interno (cada açucareira incorpora a produção de cana, bem como o processamento industrial do açúcar) e ao nível da África Austral (envolvendo a coordenação das decisões de investimento, dos fornecedores de insumos, das capacidades de gestão e manutenção, bem como a coordenação da competição e estratégias corpo-

²² Estes estudos de caso são tomados de Castel-Branco (2002a), onde uma vasta e diversificada literatura relacionada com o estudo constrangedor destas duas indústrias pode ser conferida.

rativas oligopolistas). As açucareiras partilham um alto grau de homogeneidade, já que enfrentam condições de produção, mercados e cadeias de fornecedores semelhantes. A comercialização do açúcar é coordenada por uma empresa privada ligada à associação dos produtores de açúcar. Esta associação funciona como um oligopólio para a negociação da produção, comércio e preços dentro da indústria e entre a indústria e o Estado. Assim, a indústria do açúcar é um oligopólio com poucos investidores, com mecanismos formais e informais de coordenação, alto grau de homogeneidade produtiva e de integração vertical. Nestas circunstâncias, é mais fácil definir e coordenar políticas e estratégias e impô-las como um conjunto nuclear dominante de interesses e assuntos em torno dos quais as intervenções privadas e públicas são negociadas e implementadas.

O Banco Mundial e o FMI opuseram-se à política de preços, porque ela era inconsistente com a liberalização do comércio. Contudo, não questionaram os outros dois elementos centrais da estratégia do açúcar (coordenação dos investimentos e das exportações), que são tão ou mais violadoras dos pressupostos de mercados de concorrência perfeita como a política de preços. O FMI tentou forçar o governo a abandonar a política de preços para o açúcar mas não o conseguiu por causa da pressão e do *lobby* organizado da indústria, do apoio das companhias açucareiras internacionais e financeiras internacionais envolvidas, da escala do investimento já feito²³ e da ameaça, pelos investidores, de retirada em caso de a política de preços ser revertida. Apesar da pressão para liberalização ter reduzido desde então, o FMI ainda insiste que a liberalização é a melhor opção e que a política de preços deve ser revista regularmente, como se as condições do mercado mundial enfrentadas pela indústria, que são altamente “imperfeitas”, não importassem, ou como se os altos funcionários do FMI fossem incapazes de compreender os mercados reais em vez de recitar os dogmas dos mercados ideais.

Diferentemente do açúcar, a indústria do caju é fragmentada. A produção da amêndoa do caju é maioritariamente uma actividade camponesa familiar. Os camponeses, os comerciantes e os industriais (que processam a amêndoa de caju) têm interesses divergentes. Antes da privatização, as exportações da castanha em bruto eram desencorajadas através de uma taxa de exportação. Depois da privatização, o Banco Mundial pôs pressão no governo para liberalizar as exportações de castanha em bruto. O argumento do Banco Mundial baseava-se em dois pontos. Primeiro, o valor acrescentado das empresas nacionais de processamento, apreços mundiais, era negativo,

²³ Excluindo os megaprojectos do complexo mineral-energético, o açúcar é a principal indústria nacional no que diz respeito aos volumes de investimento total e do investimento directo estrangeiro (IDE) no sector industrial.

pelo que a economia podia ganhar mais divisas exportando a castanha em bruto. Isto devia-se a três factores: (i) as condições precárias das empresas na altura das privatizações; (ii) o baixo e volátil preço mundial para a castanha de caju processada; e (iii) o preço excessivamente alto, mas igualmente volátil, da castanha não processada, devido às importações massivas da Índia para fornecer a sua indústria de processamento com matéria-prima durante o período de expansão da sua produção doméstica de castanha. Segundo, os camponeses beneficiariam da liberalização, porque o preço de exportação da castanha em bruto iria subir e a percentagem do ganho comercial para os camponeses iria aumentar devido à crescente competição entre os comerciantes. Como resultado, os camponeses iriam investir na reabilitação e expansão das suas plantações de cajueiros e melhorar os seus meios de subsistência.

Este argumento do Banco Mundial era baseado em pressupostos falsos sobre três pontos cruciais relacionados com a indústria do caju. Primeiro, a Índia e o Vietname estavam a aumentar rapidamente as importações de castanha em bruto para alimentar a rápida expansão da sua capacidade de processamento, enquanto as suas plantações de cajueiros se desenvolviam. A curto prazo, as importações de matéria-prima iriam ajudar as suas capacidades industriais a atingirem economias de escala, eficiência técnica e domínio de mercado. Obviamente, enquanto o forte aumento da oferta de castanha de caju processada pela Índia e o Vietname baixava os preços da castanha processada, o igualmente forte (mas de curta duração) aumento nas importações de castanha de caju em bruto aumentava o preço mundial da castanha de caju em bruto. Quando as novas plantações de caju indianas e vietnamitas atingiram a idade produtiva, as importações da castanha em bruto caíram e o mesmo aconteceu com os preços para os exportadores moçambicanos de castanha em bruto. A Índia e o Vietname, que promoveram as suas capacidades de processamento, atingiram economias de escala e níveis de eficiência mais altos na logística da produção e da cadeia de valor, e conquistaram fatias significativamente maiores do mercado mundial de castanha processada. O seu processo de reestruturação industrial ajudou-os a consolidar o seu domínio mundial nesta indústria. Moçambique (e outros países africanos que seguiram as mesmas opções dadas a Moçambique) abdicou de processar a castanha para tirar vantagem de ganhos relativos de curta duração com exportação de castanha em bruto, perdeu a sua indústria de processamento e milhares de postos de trabalho, e não desenvolveu nenhuma vantagem competitiva que permitisse a sobrevivência desta indústria, mesmo como parte da cadeia internacional de valor (Pereira Leite, 1999 e 1995; Cramer, 1999; Africa America Institute, 2001; Hanlon, 2000).

QUADRO 1 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE AS INDÚSTRIAS DE AÇÚCAR E CAJU EM MOÇAMBIQUE EM 2002

AÇÚCAR	CAJU
<p>DIFERENÇAS</p>	
<p>A ESTRUTURA DA INDÚSTRIA: Maioritariamente unificada, porque as actividades agrícola e de processamento estão integradas. A Tongaat-Hülfet detém a maioria dos activos em duas propriedades açucareiras e a Illovo e Sena Holdings (um consórcio de companhias açucareiras das Maurícias) são os accionistas maioritários com uma propriedade açucareira cada. Todas são corporações açucareiras internacionais que controlam a produção do açúcar na África Austral.</p>	<p>Maioritariamente fragmentada: pequenos camponeses apanham a castanha bruta, não descascada; comerciantes retalhistas compram-na aos camponeses e vendem-na para comerciantes de maior escala, que, por seu turno, a exportam em bruto ou vendem-na a 16 fábricas de processamento de diferentes dimensões e tecnologias. A Mocita é a única fábrica detida por uma multinacional, a Anglo-American. 11 das 16 fábricas pertencem a 7 grupos económicos diversos: 5 nacionais, dos quais 5, que detêm 8 fábricas, estão também envolvidos na comercialização e exportação da amêndoa de caju em bruto.</p>
<p>O TAMANHO DAS EMPRESAS: As quatro propriedades açucareiras são, em todos os critérios, companhias muito grandes, empregando milhares de trabalhadores nas plantações e nas fábricas.</p>	<p>Em média, cada fábrica empregava 600 trabalhadores; duas fábricas empregavam mais de 1.400. Isto, no entanto, não diz muito sobre os grupos económicos que detêm as fábricas.</p>
<p>ESPECIALIZAÇÃO NO NEGÓCIO: Todas as corporações são especializadas em açúcar, controlam a produção e comercialização de açúcar em outros países da África Austral, são influentes nos mercados internacionais e organizam as suas próprias cadeias de fornecedores.</p>	<p>Apenas os trabalhadores das fábricas de processamento dependem inteiramente da indústria. Os camponeses também trabalham como mão-de-obra assalariada e produzem outras culturas (de rendimento ou para consumo). Todos os comerciantes grossistas estão envolvidos na comercialização rural de grande escala e diversidade, e também são operadores financeiros informais (concedem empréstimos e crédito comercial) e providenciam outros serviços. Os proprietários das fábricas de processamento detêm outros negócios, incluindo na comercialização rural e exportação de caju em bruto.</p>
<p>INVESTIMENTO: Dos 230 milhões de dólares americanos investidos, 70% são empréstimos estrangeiros concedidos por corporações financeiras e agências multilaterais internacionais. O investimento privado foi feito depois de as políticas de preços, de limitação de entrada de novos agentes e de coordenação do comércio terem sido adoptadas.</p>	<p>Dos 37 milhões de dólares americanos investidos, 60% provém de empréstimos maioritariamente concedidos pelo sistema bancário nacional.</p>

SEMELHANÇAS

ESTADO DAS EMPRESAS NA ALTURA DA PRIVATIZAÇÃO:

As empresas foram devastadas durante a guerra. Foram privatizadas depois do início do programa de reforma económica. Grande investimento foi feito para repor a sua capacidade produtiva.

CONDIÇÕES DO MERCADO:

As duas indústrias enfrentam mercados internacionais complexos e “imperfeitos”. Menos de 10% da produção de açúcar é comercializada no mercado mundial, sendo o restante comercializado internamente ou através de sistemas de quotas preferenciais. Todos os países produtores de açúcar adoptam medidas de protecção de diferentes graus e formas (quotas, taxas, etc.) contra a importação de açúcar bruto ou refinado, bem como de produtos contendo açúcar. A disponibilidade de açúcar no mercado mundial é instável, porque depende de condições climáticas imprevisíveis; o excedente do consumo interno e das quotas preferenciais é vendido no mercado mundial abaixo do custo marginal de produção. O preço mundial do açúcar é, portanto, volátil. No sector do caju, muitos produtores protegem o processamento nacional. A Índia usa medidas fiscais e outras de política industrial, incluindo o financiamento de importações da amêndoa de caju em bruto, para assegurar o fornecimento de matéria-prima às fábricas. O Brasil introduziu um banimento total das exportações de caju em bruto, e o Vietname e a Indonésia aplicam altas taxas sobre a exportação de castanha não processada. Portanto, grandes importações de amêndoa de caju em bruto têm forte probabilidade de serem transitórias, nos períodos em que o fornecimento nacional de castanha em bruto se está ajustando à expansão da indústria doméstica de processamento. Enquanto os produtores africanos são os maiores exportadores mundiais de castanha em bruto, os asiáticos e latino-americanos são os maiores exportadores de castanha processada.

NECESSIDADES DE APOIO POLÍTICO:

As duas indústrias precisam de reestruturação, protecção, acesso a capital para reabilitação e modernização, coordenação de mercado, entre outras medidas de política industrial, para poderem construir capacidade produtiva competitiva.

FONTE Castel-Branco, 2002a.

NOTA

(*) Os comerciantes que são também industriais têm a opção de exportar a amêndoa de caju não processada ou processá-la, de acordo com as mudanças e choques que podem ocorrer nos preços relativos internacionais e a qualidade da amêndoa [entrevistas com Raimundo Matule (INCAJU), Rogério Nunes (Entrepoto) e Kekobad Patel (Enacom)]. Depois da liberalização das exportações da castanha de caju não processada, todas as fábricas mencionadas no Quadro 1 foram encerradas. Em meados dos anos 2000 surgiram várias pequenas fábricas de descasque manual da castanha de caju. As novas dinâmicas desta indústria não são discutidas neste artigo porque o artigo pretende apenas ilustrar a diferença no que diz respeito a *ownership* entre o sector açucareiro e o do caju no período de transição das políticas que decidiram os futuros dissemelhantes destas duas indústrias em meados dos anos 1990.

Segundo, o Banco Mundial não percebeu a organização oligopolista da comercialização rural em Moçambique, particularmente no que diz respeito às mercadorias para exportação, nem o impacto dessa estrutura de mercado na distribuição dos ganhos da comercialização entre os comerciantes e os camponeses (Mackintosh, 1987 e 1986; Pereira Leite, 1999). O custo da logística de entrar neste mercado disperso e fragmentado, bem como o facto de que os comerciantes estabelecidos têm relações multidimensionais (comerciais, financeiras, etc.) com os produtores, funcionam como factores que dão vantagem aos comerciantes estabelecidos e dificultam a penetração de novos comerciantes formais no mercado. Ligações específicas de negócios de longo prazo entre grandes comerciantes do norte de Moçambique e da Índia e o papel das exportações de castanha em bruto no impulsionamento dessas relações são outras características estruturais importantes dos mercados rurais e da circulação de dinheiro, que dão vantagens a certos grupos de comerciantes.

Pereira Leite (1999: 45) mostra que o número de grandes comerciantes/exportadores de castanha de caju não processada aumentou de 3, em 1991, para 11, em 1997, depois da liberalização da indústria. Os dados não mostram que este aumento do número de comerciantes tenha reduzido a sua margem comercial por via da competição. Pelo contrário, segundo Pereira Leite (1999 e 1995), por exportarem castanha em bruto, as margens dos comerciantes nacionais, depois da liberalização, aumentaram entre 50% e 1.000% relativamente ao que ganhariam vendendo para as indústrias locais. A magnitude destas margens dependia da flutuação dos preços relativos da castanha de caju processada e não processada no mercado mundial, e os preços relativos foram favoráveis para as exportações de castanha não processada apenas durante cerca de cinco anos (até 1999), enquanto as novas plantações de cajueiros na Índia e no Vietname cresciam. Grandes margens comerciais são indicativas de fraca competição; os dados que mostram que o número dos comerciantes formais aumentou através da incorporação de mais comerciantes de grande escala com monopólio parcial na estrutura comercial oligopolista, em parte porque os processadores de castanha passaram a exportar castanha em bruto e transformaram-se em comerciantes – dos novos 8 grandes comerciantes e exportadores de caju em bruto, seis eram industriais convertidos em comerciantes (Pereira Leite, 1999 e 1995; Castel-Branco, 2002a). Assim, a liberalização das exportações não eliminou o poder de mercado exercido pelos comerciantes e, portanto, os camponeses não receberam necessariamente preços mais altos pelo seu produto (Pereira Leite, 1999 e 1995). Estes dados minam os argumentos do Banco Mundial e do FMI de acordo com os quais a liberalização, em si, traria mais competição, alocação mais eficiente de recursos e melhor distribuição de renda.

Terceiro, dadas as dinâmicas da economia camponesa em Moçambique (Bowen, 2000; O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1989 e 1981), seria improvável que os incentivos por via dos preços, apenas, fossem capazes de reforçar a viabilidade da produção do caju. A maioria dos “produtores de caju” são habitantes do meio rural que seguem estratégias de trabalho diversificadas para melhorar as possibilidades de sobreviver, procurar e tirar vantagem de oportunidades de trabalho assalariado e reduzir riscos. Assim, mesmo que os camponeses tivessem capacidades adicionais para alocar à produção do caju, seria improvável que eles aumentassem a quantidade de trabalho, terra, esforço e investimento para se especializarem na produção de uma única cultura para um único mercado, sobre o qual não têm nenhum controlo.

Se as recomendações do Banco Mundial eram tão obviamente erradas, porque é que foram adoptadas? Primeiro, o Banco Mundial estabeleceu como condição para a continuação do seu programa de apoio às pequenas e médias empresas que as exportações de castanha em bruto fossem liberalizadas. Segundo, a fragmentação da indústria e a acção reactiva do Estado combinaram-se para que nenhuma política coerente alternativa surgisse para conduzir os desafios da reestruturação da indústria do caju como um todo. Os grandes comerciantes queriam a liberalização porque poderiam ganhar significativamente mais com a exportação da castanha não processada, pelo menos a curto prazo; e o seu domínio oligopolista sobre a estrutura comercial protegeria as suas margens comerciais. Os processadores industriais queriam protecção para terem acesso à matéria-prima a preços baixos. Os sindicatos apoiavam os industriais por causa das ameaças sobre os salários e empregos que surgiam com a liberalização. Os comerciantes e os industriais criaram as suas associações para coordenarem estratégias e *lobbies*, mas, por causa da estrutura e das dinâmicas da indústria, a acção colectiva de cada parte reforçou a fragmentação da indústria e a luta pela apropriação de rendas. Isto não sugere que foi introduzida mais competição, mas, antes, que, na ausência de uma estratégia activa e coerente da indústria, a competição por rendas e recursos dispendidos na tentativa de captar os rendimentos aumentou, porque ninguém pôde decidir para onde os rendimentos iriam, nem pôde impor essa decisão (Castel-Branco, 1999; Castel-Branco e Cramer, 2003; Cramer, 1999; Chang, 1996; e Khan, 2001). Terceiro, o debate tornou-se dogmático, entre defensores da liberalização e mercado livre em geral, e defensores do protecçãoismo da indústria emergente, mas sem qualquer visão estratégica a indústria a construir e das suas ligações dentro da economia nacional e mundial.

O debate sobre a indústria do caju floresceu, mas foi excessivamente concentrado na discussão da taxa de exportação e os dos preços dos factores (Cramer, 1999), sem uma clara estratégia industrial a emergir deste debate. Em geral, não houve nenhuma análise sistemática de todas as outras condições que poderiam ajudar a indústria do caju a desenvolver-se, nomeadamente o acesso a financiamento para o fundo de maneio e investimento, nova tecnologia e pesquisa e inovação, reabilitação de infra-estruturas, um quadro regulador para padrões de qualidade e controlo, reabilitação e expansão das plantações de caju e a integração das diferentes partes fragmentadas da indústria (Castel-Branco, 2003 e 1999; Castel-Branco e Cramer, 2003; Cramer, 1999; Pereira Leite, 1999 e 1995).

Sem uma estratégia alternativa, reagindo defensivamente às pressões e sob a ameaça do Banco Mundial, o governo deixou acontecer a liberalização das exportações da castanha de caju em bruto. Esta decisão, que dois anos depois foi alvo de revisão e parcialmente revertida pelo parlamento, resultou no encerramento de todas as fábricas de processamento de caju e na perda de cerca de 15.000 postos de trabalho, maioritariamente nas zonas rurais.

Em 1999, o preço de exportação da castanha não processada tinha caído mais de 50%, devido a diferentes factores, o mais importante dos quais foi a redução das importações indianas e do Vietname (Africa America Institute, 2001; Hanlon, 2000). Adicionalmente, como seria de esperar, os principais vencedores da reestruturação global da indústria do caju tinham sido os grandes comerciantes/exportadores de castanha não processada em Moçambique (a curto prazo) e as indústrias de produção e processamento de caju da Índia e do Vietname (a curto, médio e longo prazos).

O estudo comparativo das indústrias do açúcar e do caju revela dois problemas comuns na formulação de políticas em Moçambique. Primeiro, o Banco Mundial, o FMI e o governo tomam como certo que a liberalização é quase sempre possível e benéfica. No caso destas indústrias, eles não foram capazes de compreender que, num mercado em que as estratégias e acções de cada agente afectam os resultados e os lucros do mercado, a estratégia de cada agente tem de incluir o conhecimento que tem sobre as capacidades, estratégia e acção dos outros agentes (Rasmussen, 1994; Heap e Varoufakis, 1995). Em outras palavras, seria irracional para as indústrias do açúcar e do caju desperdiçar vantagens estratégicas baseadas em políticas (protecção ou outras) quando têm de operar num mercado em que outros agentes são protegidos de uma ou de outra forma (vide Caixa 1). Segundo, nos dois casos, o governo foi um agente reactivo, que seguia a orientação e a pressão das forças dominantes e mais articuladas, fossem elas organizações financeiras multilaterais (como o Banco Mundial e o FMI), ou grupos dominantes em cada indústria.

Deste processo emergiram políticas, estratégias e práticas públicas limitadas em escopo e visão. O facto de que os resultados das duas indústrias foram tão diferentes é fundamentalmente o resultado das diferenças nas capacidades, estruturas e dinâmicas das indústrias e empresas, que afectam a capacidade das empresas influenciarem políticas, e das alianças internacionais que também afectaram a determinação das opções para estas indústrias.

Este debate revela dois outros aspectos importantes para a formulação de políticas. Primeiro, na ausência de uma estratégia sólida de mudança, a organização das associações de produtores tende a reforçar as estruturas e dinâmicas da indústria e a influenciar a direcção da política em função dos interesses dos grupos dominantes. Na indústria do açúcar, a associação dos produtores consolidou a natureza oligopolista da indústria e a capacidade dos investidores de cooperar, coordenar e influenciar a política, mesmo contra a vontade do FMI e do Banco Mundial. Na indústria do caju, as associações reforçaram cada um dos grupos, a fragmentação da indústria e a incapacidade do Estado gerar uma estratégia articulada para a indústria como um todo, tornando-se, pois, mais vulnerável às pressões do Banco Mundial e do FMI.

Um outro lado deste problema é que, no caso do açúcar, o *rent seeking* foi limitado, porque os rendimentos foram claramente alocados desde o início e a associação dos produtores facilitou a cooperação na partilha de rendimentos. Mesmo na presença de um Estado reactivo, os produtores de açúcar impuseram uma política e obrigaram a sua implementação. Na indústria do caju, as associações de produtores e de comerciantes surgiram para organizar o *rent seeking* competitivo entre si, porque a alocação dos rendimentos era uma questão em aberto a ser resolvida por via da competição. Como os grandes comerciantes/exportadores se tornaram o lado dominante no debate e no processo político, o nível de *rent seeking* reduziu, porque os comerciantes, num mercado de estrutura oligopolista, apropriaram-se da maioria dos rendimentos. Em última instância, isto seria quase irrelevante se fosse para reforçar o desenvolvimento do sector. Infelizmente, esse não foi o caso...

Segundo, retirar-se da indústria foi sempre uma opção mais fácil e mais realista para os produtores industriais do caju do que para os do açúcar, e a estratégia corporativa jogou um papel mais importante nas decisões de investimento no açúcar do que no caju. O processamento da castanha de caju era feito em pequenas e médias fábricas de trabalho intensivo, que são parte de grupos económicos horizontalmente diversificados, em que o caju era apenas uma das muitas actividades não relacionadas. Assim, os produtores industriais do caju tinham mais opções e menos compromisso com a indústria e produtos específicos. Para desenvolver o seu compromisso na indústria, o que faria sentido em termos de industrialização e ganhos de exportação a longo prazo, as políticas e estraté-

gias teriam que de ser discriminatórias a favor da indústria. Isto exigiria uma estratégia para reestruturar a indústria inteira, incluindo a possibilidade de criação de uma indústria verticalmente integrada e um Estado que fosse estratégica e selectivamente activo e intervencionista, em vez de reactivo e passivo. Por seu lado, os produtores de açúcar são grandes corporações internacionais concentradas no negócio do açúcar. A sua retirada era proibitiva por causa dos grandes volumes de investimentos e dos custos irrecuperáveis envolvidos no estabelecimento da indústria, bem como das implicações da retirada em termos de poder de mercado relativamente às corporações concorrentes. Apesar de os incentivos (em particular o estabelecimento e alocação de rendas por via das políticas de preços, restrição à entrada e coordenação do comércio) serem importantes para reforçar as possibilidades de ocorrência do investimento, o modelo para tomar decisões de investimento dos produtores de açúcar inclui outros factores também, nomeadamente a estratégia de mercado, a estratégia e as acções das corporações açucareiras concorrentes e as condições de produção. Deste modo, os produtores de açúcar tinham, desde o início, um cometimento mais forte com a indústria do que os processadores de caju.

Estas questões tiveram, obviamente, um impacto nas dinâmicas de disputa por *ownership* e nas respostas de política pública escolhidas pelo Estado.

Ao contrário do argumento de Hanlon (2000 e 1997), segundo o qual o Banco Mundial tem *ownership* do desaparecimento da indústria do caju e o governo de Moçambique tem o *ownership* do sucesso da indústria do açúcar, os factores mais importantes a determinar as diferenças de resultados entre as duas indústrias foram as dinâmicas e estruturas industriais, e como é que através delas as pressões dos diferentes grupos de interesse (incluindo o Banco Mundial e o FMI) se fizeram sentir sobre o Estado, sobre a organização do controlo da produção e das rendas, e sobre os processo de acumulação. No caso do açúcar, emergiu um interesse dominante desenvolvido em torno de uma indústria oligopolista e verticalmente integrada, que se impôs como ponto de referência para a decisão e implementação de estratégias e políticas. No caso do caju, a fragmentação social e produtiva da indústria impediu que tal interesse dominante se manifestasse com clareza, daí resultando a imposição da vontade do doador aliada a um dos vários grupos de interesse, os comerciantes.

Em ambos os casos, o governo foi reactivo, isto é, não exerceu *ownership* nem liderança. Mas no caso do açúcar reagiu num contexto de interesse dominante e grosso modo homogéneo, que minimizou o conflito por *ownership* e permitiu construir coerência industrial; enquanto no caju o governo reagiu fragmentadamente num contexto de conflitos sobre *ownership*, que resultou no desaparecimento da indústria.

Ownership de política por parte do país receptor, estruturada em torno do mais alto interesse nacional, exige, para além do espaço político, que as percepções de crise, prioridades e opções, que definem o conteúdo e direcção do pacote de reformas, sejam partilhadas e aceites por todas as forças sociais dinâmicas, articuladas e influentes na sociedade: o capital estrangeiro e nacional, grandes e pequenas empresas, trabalhadores qualificados e não qualificados, sistemas e agentes económicos formais e informais, habitantes do campo e da cidade, camponeses, comerciantes, trabalhadores, capitalistas, gestores, funcionários públicos, académicos, etc. Contudo, em cada caso em que tais interesses específicos são articulados e expressos com suficiente detalhe e substância política, social e económica²⁴, nenhum deles, ou nenhuma combinação deles, emerge como interesse nacional. Se eles forem articulados e expressos em torno de um grupo de interesse claramente dominante (grupo política, económica e socialmente dominante), então eles serão menos vulneráveis à disputa política, social e económica e, portanto, à influência democrática. Assim, *ownership* e liderança parecem estar ligados ao poder, disputa de poder e capacidade de articular e exercer o poder, e alto interesse nacional não é mais que uma articulação ideológica e retórica desse poder.

NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DA ECONOMIA POLÍTICA DE OWNERSHIP

AGENTES E OWNERSHIP DISPUTADO

Da discussão apresentada nas secções anteriores, fica claro que *ownership* é uma área de disputa e conflito, que reflecte o poder e as relações de poder, tanto em torno da definição dos problemas e acções, como em torno da sua implementação e ava-

²⁴ Obviamente, se o interesse nacional é descrito de forma tão ampla e vaga como, por exemplo, “redução da pobreza” ou “crescimento acelerado”, então é possível ter todos os grupos e organizações sociais incluídos no mesmo interesse. No entanto, uma tal definição do interesse nacional seria inútil do ponto de vista de *ownership*, liderança e empenho, porque não ofereceria qualquer ponto de referência para a direcção política, social e económica concreta. Por exemplo, “redução da pobreza” pode ser definido em termos meramente individuais, como o faz o discurso presidencial de Guebuza em Moçambique, conduzindo a ideias como enriquecimento pessoal com base na privatização das rendas sociais dos recursos naturais ou outros meios, ou mudança da atitude miserabilista dos pobres (Brito, 2010); ou em termos dos padrões de acumulação, conduzindo a argumentos sobre a mudança dos padrões e estruturas sociais de produção e de apropriação e utilização social das rendas dos recursos (Castel-Branco, 2010a). A questão de fundo, portanto, não é “redução de pobreza”, com a qual todos concordam, mas o entendimento da questão e os processos políticos e económicos antagónicos que emergem desse entendimento.

liação de sucesso. Esta disputa e conflito ocorre dentro do Estado e entre o Estado e outros agentes, entre e dentro das organizações de doadores e da sociedade civil, dentro e entre diferentes grupos sociais, de género e etários na sociedade. A articulação e expressão dos interesses, agendas e poder por parte de quaisquer destes agentes são desenvolvidas num quadro dinâmico que incorpora disputa, conflito e alianças no contexto das ligações económicas e sociais, pressões e desafios enfrentados (Fine, 2007 e 2001; Fine e Rustomjee, 1996; Castel-Branco, 2002a).

Assim, *ownership* não é uma disputa para a escolha do melhor caminho de desenvolvimento, uma vez que tais escolhas e caminhos são sociais, políticos e económicos, com muito pouco espaço para uma optimização racional (no sentido a-social e a-político de encontrar o melhor em termos absolutos). O que seria uma decisão racional para um camponês, para um comerciante, para um industrial e para um trabalhador da indústria do caju, se a pergunta “qual é a decisão racional a tomar?” tivesse sido feita a cada um deles antes da liberalização da exportação da castanha em bruto? *Ownership* é, portanto, uma disputa de influência e poder; é uma renda política, social e económica que resulta da dinâmica política, social e económica do poder. Sendo assim, nenhum agente goza de direitos exclusivos de *ownership* dos processos sociais, políticos e económicos. Há várias razões para que assim seja.

A primeira é que os agentes e as agências são processos dinâmicos e estabelecem relações dinâmicas – nenhum é homogéneo, perfeitamente informado sobre os outros nem perfeitamente consciente sobre qual é a melhor estratégia. Obviamente, as relações entre os agentes dependem da história e da estrutura e dinâmica do desenvolvimento social, político e económico. em geral, os agentes e as agências, as relações entre eles e os seus interesses, não existem a não ser no âmbito da sua relação com os outros em condições sociais, políticas e económicas específicas e historicamente determinadas. Por exemplo, capitalistas e trabalhadores, que se definem em relação ao conflito e disputa entre si, não existem fora do capitalismo. Os tipos de capitalistas e trabalhadores, assim como das relações entre eles, estão obviamente relacionados com as condições sociais, políticas e económicas (estruturas e dinâmicas) que prevalecem e que não estão sob o controlo completo de nenhum grupo (Fine e Saad-Filho, 2004; Cole, Cameron e Edwards, 1991).

A segunda é que, dependendo da intensidade, da organização e das condições sociais, políticas e económicas em que a disputa, o conflito e as alianças se desenvolvem, todos os grupos exercem algum grau de influência sobre os outros, e nenhuma agência é livre dessas influências. Assim, nenhuma agência tem autonomia total para

escolher, sendo as decisões frequentemente uma questão de possibilidades e pressão, isto é, socialmente construídas (Fine e Rustomjee 1996; Fine e Saad-Filho 2004; Castel-Branco 2002a).

A terceira é que a disputa e o conflito incorporados no *ownership* não são sobre opções já disponíveis, mas sobre o desenvolvimento de tais opções. *Ownership* e os *blueprints* não são consistentes um com o outro.

A quarta é que as dinâmicas sociais, económicas e políticas impedem que os modelos de governação existam no seu estado puro, tal como é definido teoricamente. Por exemplo, foi bem documentado que a ajuda geral ao orçamento do Estado, que teoricamente reforça a gestão das finanças públicas e a autonomia, flexibilidade e poder do Estado receptor em relação aos doadores, costuma ser significativamente mais vulnerável às dinâmicas políticas dos doadores e da relação entre doador e governo receptor do que a teoria prevê. Para além do mais, a ajuda geral ao orçamento é acompanhada por regras, processos de fiscalização, mecanismos paralelos de negociação (centrados mais na gestão do que na política) e listas de indicadores de desempenho, que obrigam a questionar se efectivamente existe algum espaço para o governo receptor formular alguma política (De Renzio e Hanlon, 2006; Fraser, 2006; Macamo, 2006; Hodges e Tibana, 2005; Plank 1993).

Esta discussão tem quatro grandes implicações. Primeiro: *ownership* é um poder disputado – há conflitos, compromissos, alianças que se alteram com o tempo – e, como resultado, modelos racionais de *ownership* não passam no teste da vida real. Mesmo que, formalmente, o governo e os doadores exerçam *ownership*, eles fazem-no num ambiente de disputa que não é totalmente controlado por nenhum deles e, como resultado, estão sujeitos à influência desse ambiente na tomada de decisões, na sua implementação e monitoria. Nas secções anteriores, foram apresentados vários exemplos que sustentam este argumento. Segundo: *ownership* é uma questão mais da substância do que da forma (ou processo) de negociação. *Ownership* não é só uma questão de “estar lá”, “votar”, “falar”, é mais uma questão da disputada influência sobre a substância. Por exemplo, não interessa muito se existe um Conselho Nacional sobre questões de terra que inclua pequenos camponeses, se as decisões sobre a alocação e uso da terra forem principalmente influenciadas pelos interesses dos grandes proprietários de terra. Terceiro: *ownership* não está confinada a organizações formais (partidos, governos, doadores, organizações da sociedade civil), pois é mais uma questão de articulação dos interesses e percepções em conflito de diferentes grupos e do disputado poder para influenciar decisões, a sua implementação e monitoria. Quatro: não há como dizer, à partida, se *ownership* do governo

é melhor ou pior do que qualquer outro. Isso depende principalmente do ambiente social, político e económico em que a disputa do poder toma lugar e, por consequência, da natureza e opções escolhidas pelo governo. Condicionismo político, em si, não pode determinar a natureza e opções escolhidas pelo governo.

OWNERSHIP PARTILHADO E ARTICULADO

Conforme foi mencionado nas secções anteriores, na sua forma mais pura, *ownership* do programa de políticas exige uma quase total autonomia da elaboração de políticas por parte da agência receptora. Contudo, esta é uma visão bastante simplificada do processo político, uma vez que não considera a influência dos interesses conflitantes, pressões e opções, ideias e aprendizagem da concepção de políticas.

O desenvolvimento e a implementação de programas de reforma política são processos bastante complexos que envolvem interacções de diferentes tipos entre organizações e agências, capacidades, qualificações, grupos de interesse, percepções, desafios, pressões e ligações muito diferentes. Assim, os pacotes de reforma política têm muitos *owners*, e precisam de ter muitos *owners*.

Por exemplo, um governo pode decidir que a prioridade na educação é a formação técnica e treino em engenharia para iniciar e sustentar um programa inovador e dinâmico de industrialização acelerada. Esta decisão, em si, resulta de muitas e diferentes fontes de pressão (económicas, tecnológicas, sociais e políticas) que, em conjunto, explicam o seu fundamento. Uma decisão é apenas o ponto de partida de um processo, porque não diz nada sobre como é que se chegou a essa conclusão, como é que o programa de educação vai ser desenvolvido e financiado, quais são as prioridades temáticas, quais são os mecanismos de recrutamento e incentivo e os princípios de aprendizagem e avaliação, como é que funciona o processo pelo qual serão ligadas a educação e as necessidades industriais, etc. Todas estas questões são determinantes importantes da direcção e do sucesso do programa e envolvem uma cooperação inter-organizacional muito forte e complexa. Muito provavelmente, o total desenvolvimento e implementação do programa precisam de uma substancial assistência técnica externa. Todos estes factores e processos afectam a substância do produto final.

Assim, mesmo no melhor e mais simples cenário, *ownership* é um processo dinâmico, conjunto e de colaboração. Se neste processo forem acrescentados o conflito e a disputa – isto é, diferentes interesses e as subsequentes lutas pela influência sobre a direcção da política –, então a complexidade aumenta e *ownership* torna-se ainda mais dinamicamente social.

Para além do mais, uma estratégia de desenvolvimento e programa de política (global, sectorial, nacional ou sub-nacional) envolve mais do que um conjunto de decisões técnicas ideais recomendadas por tecnocratas e aprovadas por um governo com vontade política. Qualquer decisão de política afecta as relações de poder e distribuição do rendimento, exige que as escolhas sejam feitas entre interesses, percepções e opções conflituantes e requer respostas específicas para as disputas, pressões, expectativas e resultados das escolhas sociais, económicas e políticas. Assim, por exemplo, até que ponto é que uma decisão do governo de privatizar os serviços (água e energia) responde a pressões fiscais, estrangimentos de capacidade, interesses sociais ou corporativos, percepções dos problemas e disputa pelo *ownership* da política? Até que ponto tais decisões afectam, de forma diferente, diferentes indústrias e grupos sociais, e quem perde ou beneficia das políticas? Estas, e outras, questões podem ser colocadas em relação a quase qualquer que seja o programa de reforma política com alguma substância.

Portanto, *ownership* não está apenas relacionada com organizações particulares – agências receptoras ou doadoras. Mais fundamentalmente, tais agências não estão isoladas das forças e pressões sociais, económicas e políticas que elas tentam servir através do programa de política. A questão fundamental é sobre quais são os interesses, capacidades e dinâmicas sociais que dominam e são articulados através de tais agências e reflectidos nos programas de políticas cuja *ownership* reivindicam.

OWNERSHIP E APRENDIZAGEM

O desenvolvimento e a implementação de políticas são influenciados pelo conjunto de ideias, abordagens, metodologias, teorias e paradigmas que constituem o quadro analítico adoptado. Contudo, o quadro analítico social não é neutro em relação às dinâmicas sociais sobre as quais se pretende agir, porque é gerado como parte, e é aprendido ou modificado através, das dinâmicas sociais (Thorbecke, 2002; Hjertholm e White, 2002). A teoria e as metodologias sociais são aprendidas através do estudo, do aconselhamento político, experiência e pressão e podem ser institucionalizadas em abordagens analíticas corporativas. Elas têm grande influência sobre a natureza e substância dos programas de políticas do desenvolvimento, porque definem o que deve ser observado e examinado, o tipo de questões que devem ser colocadas e investigadas para que se obtenham respostas em relação ao objecto do estudo, como é que estas questões são estruturadas, que dados serão gerados e recolhidos e como podem ser interpretados os resultados.

As agências aprendem habilidade política e desenvolvem características corporativas que as ajudam a alcançar os objectivos que procuram. Por exemplo, as agências receptoras que procuram maximizar as receitas da ajuda podem adoptar pacotes de reformas políticas e terminologia analítica que sabem ser o que os doadores procuram antes de providenciarem ajuda. Enquanto o doador pode ser levado a crer que o potencial receptor é um reformador genuíno que merece ser apoiado, o caso, na prática, pode ser o de o receptor estar apenas a aplicar lições aprendidas sobre como atrair os doadores. Num fórum sobre a eficácia da ajuda que teve lugar em Viena²⁵, um académico do Uganda, ao apresentar a experiência do seu país no tocante à política e à estratégia da ajuda, sublinhou *ownership* nacional sobre o programa ugandês de reformas, não obstante o facto de o programa de reformas no Uganda ser em tudo semelhante a qualquer outro baseado no modelo do *Washington Consensus*. Quando se lhe perguntou sobre esta “coincidência”, respondeu que aquele era o único programa que os doadores aceitariam e que o governo estaria disposto a adoptar. Ao mostrar compromisso em relação ao pacote de reformas preferido pelos doadores, o governo ugandês procurava aumentar os fluxos de ajuda externa e melhorar o seu poder de negociação perante os doadores e credores.

Casos similares acontecem todos os dias em Moçambique. Por exemplo, em 1998 o Gabinete de Estudos do então Ministério do Plano e Finanças produziu, pela primeira vez em onze anos, um programa social e económico para dois anos sem o envolvimento directo do pessoal do FMI e do Banco Mundial. O Banco e as Nações Unidas elogiaram as qualificações técnicas atingidas pelo pessoal moçambicano, e o governo alegou que esse era um programa ajustado às realidades de Moçambique. No entanto, mesmo um olhar superficial permitia facilmente notar que a única diferença significativa entre o programa de 1998 e os seus predecessores, que tinham sido formulados em Washington, era o facto de o de 1998 ter sido originalmente escrito em português²⁶.

AVALIAÇÃO E OWNERSHIP

A avaliação do desempenho dos programas de reforma política e institucional é uma componente importante no contexto da economia política da transformação e *ownership* do Estado. O debate sobre os méritos relativos da avaliação centrada nos pro-

²⁵ High Level Symposium “Country-level experiences in coordinating and managing development cooperation”. [Simpósio de Alto Nível “Experiências de nível nacional na coordenação e gestão na cooperação para o desenvolvimento”. Viena (19-20 de Abril de 2007)].

²⁶ “Eastern and Southern African Regional Conference on Debt Cancellation”, Maputo, 1998. [“Conferência Regional da África Austral e Oriental sobre o Cancelamento da Dívida”, Maputo, 1998.]

cessos ou nos resultados tem sido intenso, e há uma tendência clara, actualmente, para uma mudança de estilo a favor da avaliação focada nos resultados.

Neste ponto, algumas questões fundamentais têm de ser colocadas: será que o problema da avaliação é o do seu foco nos processos ou nos resultados? Que processos ou que resultados devem ser avaliados e como é que serão escolhidos? Não dependerá isso das percepções, interesses e questões particulares a serem respondidas? O que são resultados (ou processos)? Serão sempre fáceis de se distinguirem uns dos outros?

Quando uma estrada é construída, o processo (por exemplo, coordenação do projecto de estradas com actividades produtivas directas, tais como processos agrícolas e industriais; utilização de métodos de construção de capital ou trabalho intensivo; utilização de materiais locais ou importados ou de empresas nacionais ou estrangeiras) afecta os resultados dessa construção (mais ou menos impacto no desenvolvimento, sustentabilidade, externalidades positivas). Assim, o processo de construção de uma estrada contribui para os objectivos (resultados) que se pretendem com a sua construção, e a relação entre processo e resultado depende da definição de processo e de resultado. Um ponto semelhante pode ser colocado sobre praticamente todos os programas de desenvolvimento – o processo contribui para o produto final e não é independente dos objectivos e resultados finais pretendidos e da disputa pela apropriação do projecto para atingir tais objectivos e resultados.

O outro ponto é sobre os resultados pretendidos: quais são e como serão definidos? Uma coisa é avaliar a implementação de uma tarefa, se a estrada de A para B foi construída dentro dos prazos e de acordo com os padrões de qualidade e de orçamento definidos; se as 1.500 empresas listadas para privatização foram, de facto, privatizadas dentro do tempo estipulado. A outra coisa é avaliar o impacto social pretendido com tarefa (por exemplo, promoção da comercialização agrícola, no caso da estrada, ou aumento das receitas do Estado, no caso das privatizações), ou se o objecto (uma estrada, centro de saúde, escola, propriedade agrícola ou fábrica) pode efectivamente ser um vector para alcançar os impactos sociais e económicos pretendidos. De modo mais geral, o impacto social e económico mais amplo que é pretendido (resultado) deve guiar o processo e a avaliação da implementação da tarefa. A questão não é tanto de saber quantas escolas, centros de saúde, quilómetros de estradas novas e sistemas de abastecimento de água foram construídos, mas como é que essas infra-estruturas servem os seus (reivindicados) propósitos sociais e económicos pretendidos (que serviram de motivação para fazer o projecto).

Assim, o primeiro ponto sobre a avaliação é que o processo, o vector e as externalidades sociais e económicas mais amplas estão interligados de tal maneira que não faz sentido separá-los e descartar um em favor de outro.

Este assunto leva à questão da medição do sucesso. Existe um objectivo e medida racional de sucesso social e económico, ou a medida depende dos interesses desejados, das questões colocadas, propostas e percepções? Se este for o caso, medir ou avaliar o sucesso é parte da luta pelo *ownership* de tal modo que, por exemplo, a questão “será que as privatizações em Moçambique foram um sucesso ou fracasso?” não só não pode ser respondida em geral, como também é totalmente sem sentido se for colocada em geral. Se a pergunta for qualificada, as respostas podem ser diferentes. Por exemplo, se a pergunta for “será que privatização foi um sucesso na transferência de propriedade pública para privada”, a resposta poderá ser “sim”. Mas se a pergunta for se “privatização aumentou receitas fiscais”, ou “ajudou a diversificar a base produtiva”, a resposta será “não”.

O exemplo das privatizações em Moçambique, mencionado numa secção anterior, mostra que, para justificar a acção (privatizações), um quadro idílico de razões positivas é apresentado: impacto no emprego, salários, qualificações, produção, produtividade, investimento, tecnologia, qualificações, ligações, diversificação do comércio, nível de vida, etc. Uma vez que a acção (privatizações) é justificada com base na asserção de que os efeitos dessa acção são os que estão listados, por causa dos pressupostos que somos compelidos a aceitar sobre a maior eficácia e eficiência do capitalismo privado que opera em mercados competitivos, ninguém se importa mais em procurar saber se os objectivos que justificaram a acção estão efectivamente a ser alcançados. Tudo o que importa é que o programa de privatizações seja implementado. Assim, é possível escrever dois relatórios perfeitamente honestos e empiricamente fundamentados que mostram que as privatizações em Moçambique foram simultaneamente um grande sucesso (1.500 firmas privatizadas em 10 anos, altas taxas de crescimento económico e a emergência de uma classe proprietária nacional) e um grande fracasso (40% das empresas privatizadas faliram, o emprego líquido diminuiu, os salários reais caíram, a produtividade não aumentou, o grosso do investimento foi em empresas novas e em recursos minerais e energéticos e não nas privatizadas, etc.). As conclusões destes relatórios dependem das questões que são colocadas a respeito do programa de privatizações, que, por seu turno, dependem de como diferentes grupos sociais e analistas percebem os assuntos que realmente importam e os benefícios ou perdas decorrentes da privatização.

Este ponto pode ser generalizado a praticamente todas as avaliações de sucesso no desenvolvimento social e económico. Moçambique já foi apresentado como um exemplo de reconstrução democrática do Estado, mas também como falsa demo-

cracia; como um caso de sucesso económico excepcional, descrito pelos seus relativamente altos índices de crescimento económico, mas também como um caso de fracasso económico descrito pelo seu nível de dependência de ajuda externa e investimento estrangeiro e natureza extractiva do seu padrão de crescimento económico e desenvolvimento. Um relatório do Banco Mundial sobre Moçambique (Biggs, Nasir e Fisman, 1999) incorpora alguns conflitos de percepção interessantes sobre o mesmo assunto, nomeadamente a concentração da base produtiva e comercial em Moçambique: enquanto um capítulo descreve esta concentração como uma medida do sucesso por ser hipoteticamente o resultado natural da especialização baseada nas vantagens comparativas reveladas pelo mercado, um outro capítulo considera esta concentração como sendo tanto o resultado como a causa da vulnerabilidade económica e subdesenvolvimento (Castel-Branco, 2000a).

Deste modo, a avaliação e medição dos resultados reflectem a disputa social dinâmica pelo *ownership* tal como as questões que são colocadas, os indicadores que são escolhidos, os resultados que são considerados, etc., reflectem as preocupações da agência, a abordagem do analista e as pressões sociais enfrentadas. Ao mesmo tempo, a avaliação e a medição dos resultados também servem o propósito de legitimar as reivindicações sociais, as políticas de desenvolvimento, as escolhas, as abordagens analíticas, as relações de poder e a luta para alterar tudo isto. Estas questões podem explicar por que Moçambique é apresentado como uma história de sucesso, não obstante toda a evidência que mostra uma crescente dependência multidimensional, estrutural e dinâmica de ajuda, crescente limitação económica, de qualificações e de comércio e uma grave vulnerabilidade económica.

Agora pode ser feita uma generalização sobre a avaliação:

O que é que, então, se entende quando se afirma que estas proposições [da geometria de Euclides] são verdadeiras? (...) A geometria parte de certas noções fundamentais, como “plano”, “ponto”, “recta”, com as quais somos capazes de associar ideias mais ou menos claras, e de certas proposições simples (axiomas), que, em virtude destas ideias, nos sentimos inclinados a aceitar como “verdadeiras”. Depois, com base num método lógico, cuja justificação nos sentimos compelidos a admitir, todas as demais proposições são inferidas a partir daqueles axiomas, isto é, são demonstradas. Uma proposição é então correcta (“verdadeira”) quando é derivada por forma reconhecida a partir dos axiomas. A questão da “verdade” das diversas proposições geométricas individuais é reduzida, portanto, à questão da “verdade” dos axiomas. [a afirmação de que a proposição da geometria euclidiana é verdadeira] em si não possui sentido nenhum. (...) Não nos podemos interrogar se é verdade que por dois pontos passa uma única recta. Podemos apenas dizer que a geometria euclidiana trata de coisas chamadas “rectas”, às quais atribui a propriedade de serem determinadas unicamente por dois dos seus pontos” (Einstein, 1952: 3-4, tradução livre).

INTERROGAÇÕES FINAIS

Durante uma apresentação sobre investimento público e privado, emprego e redução da pobreza em Moçambique, numa conferência económica em Maputo²⁷, fui confrontado com a seguinte questão vinda da audiência: *como podia o Governo de Moçambique considerar as questões [que eu estava a levantar] na análise e desenvolvimento de políticas se as decisões fundamentais sobre as vias de desenvolvimento de Moçambique são tomadas por agências estrangeiras?* Por outras palavras, se o governo não tem *ownership* das políticas públicas, como pode modificá-las e melhorá-las? A minha resposta foi dividida em duas partes. Na primeira, eu disse o seguinte: *não há decisões sobre Moçambique pertencentes ao domínio do governo que sejam tomadas por agências estrangeiras. Todas essas decisões são tomadas pelo governo de Moçambique – mesmo as decisões de permitir que as agências externas tomem decisões em nome do governo.* Na segunda parte da resposta eu perguntei o seguinte: *de todo o modo, que diferença faz a nacionalidade de quem toma a decisão se a decisão tomada é exactamente a mesma e baseada nos mesmos pressupostos, que frequentemente são totalmente irrelevantes para o problema em análise, independentemente de quem decide? Será que o problema é da nacionalidade do analista e de quem toma a decisão ou do paradigma, método ou abordagem adoptada? É apenas uma questão de ideias ou também das pressões, desafios e interesses políticos, sociais e económicos reais articulados? De onde vêm as ideias do governo, ou das agências externas, e os interesses dominantes que se articulam através das ideias do governo ou de outras agências? Porque são umas pressões adoptadas e transformadas em decisões e outras não, mesmo que venham da mesma fonte?* (como foi o caso das indústrias de caju e do açúcar).

Existem vários motivos para a escolha da minha resposta. Vou apenas mencionar dois. O primeiro é que é muito difícil dar uma resposta elaborada perante uma audiência vasta, nos últimos dois minutos de uma longa sessão de apresentações e debates, em que as pessoas se vão concentrar em compreender e lembrar. Se a resposta chocar a audiência e o seu sistema de valores e de crenças, então não vai ser esquecida, o que aumenta a possibilidade de algumas pessoas voltarem a pensar nela. Segundo, julgo que a minha resposta toca em algumas das dinâmicas fundamentais da economia política do *ownership*, que foram discutidas em diferentes secções deste artigo.

Querirá isto dizer que a agência receptora não deve lutar por *ownership* e liderança do processo de política? O artigo sugere que *ownership* é um processo contestado por

²⁷ Segunda Conferência Económica Millenium BIM “Planeamento e Estratégias para a Redução da Pobreza” (11 de Outubro de 2006). Maputo.

todas as partes que procuraram influenciar escolhas, decisões, implementação e avaliação de resultados nos seus próprios termos e dentro dos parâmetros sociais, económicos e políticos que não são completamente controlados por ninguém. Se o governo aparentemente desiste do seu esperado *ownership* e liderança para poder culpar outros pelo que está mal ou, simplesmente, para maximizar os fluxos da ajuda externa, então quem poderá dizer que esse governo não está a exercer *ownership* da sua estratégia preferida e não está a liderar a sua própria agenda? O artigo sugere também que *ownership* das dinâmicas e dos processos políticos não é limitado a agências individuais, tais como o governo ou os doadores, porque se trata de um processo de economia política contestado e construído em torno da relação dinâmica entre agentes e pressões económicas, políticas e sociais. Nenhum agente é neutro relativamente à disputa de poder, nem é autónomo relativamente às pressões geradas pelos parâmetros económicos, políticos e sociais em que essa disputa de poder ocorre. Em última instância, podemos perguntar *quem tem ownership da agência que tem ownership do pacote de reforma política, e de onde vêm e como se articulam as ideias, interesses e pressões que dão forma a esse pacote de reforma política?* Uma versão mais elaborada e realista desta pergunta poderia ser a seguinte: *como é que a disputa e conflito de interesses e influência na sociedade (incluindo mercados) influenciam a política do governo e as suas decisões e intervenções através dos mercados?* Os casos controversos do caju e do açúcar, as privatizações e o comportamento de maximização da ajuda por parte do governo de Moçambique (para mencionar só alguns exemplos) ilustram claramente este ponto.

Poderá uma *democracia pluralista* resolver o problema de *ownership* do programa e processo de reforma política? O artigo sugere que o problema não está apenas na “voz” – a oportunidade de todos exprimirem os seus pontos de vista e interesses –, e, por isso, não pode ser resolvido apenas pelo exercício de voz (Hirschman, 1970). A questão de *ownership*, (ou quem e como se exerce *ownership*) não se limita a pontos de vista e de ideias divergentes, mas incorpora a disputa de poder e de interesses contraditórios em volta a organização da produção, da apropriação e utilização do excedente e do processo de acumulação capitalista, em condições históricas específicas. Assim, não há solução estandardizada para a disputa de *ownership* fora do contexto da economia política em que o problema emerge. Isto não é um argumento contra a democracia pluralista, mas um argumento contra a ideia de que, a partir da democracia pluralista, todas as soluções para todos os problemas fundamentais da sociedade podem ser derivadas. Além disso, quem detém o poder de articular as políticas numa democracia pluralista?

Não será a *visão partilhada* do desenvolvimento uma resposta ao problema? Não será a democracia pluralista a forma mais eficaz de atingir essa visão partilhada? A

questão é como alcançar tal visão partilhada. O artigo sugere que, seja qual for a visão, ela é o produto de conflito e compromissos possíveis em torno da identificação e articulação de interesses e abordagens à volta dos quais se constrói a ideia de visão ampla e partilhada, acima dos interesses de grupo. Portanto, a visão nem é neutra nem igualmente partilhada por todos, mas é construída em torno de linhas de força que se impõem a todos. Os percursos divergentes das indústrias de açúcar e caju em Moçambique mostram como a visão partilhada é produto da capacidade de tomar um conjunto de problemas e interesses e transformá-los na visão e abordagem dominante, mesmo que isso signifique que a “visão partilhada” não seja mais do que a “visão imposta por um grupo, mas aceite pela maioria dos outros”.

O processo de construção de uma visão amplamente partilhada de desenvolvimento também envolve um *trade-off* fundamental entre forma e substância. Em Moçambique, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) e a Agenda 2025 são exemplos deste *trade-off* ou compromisso. Para manter uma visão de desenvolvimento amplamente partilhada a nível nacional, estes planos ou agenda são excessivamente gerais e incluem tudo, sem escolhas claras e óbvias de prioridades, abordagens e desafios. Uma vez que tudo está incluído e tudo é possível, estes planos não inspiram nem orientam ou coordenam. Apesar da retórica, o papel destes documentos na condução dos processos de escolha de opções políticas fundamentais, tomada de decisões, implementação e avaliação de resultados é insignificante. Qualquer abordagem que seja suficientemente geral para atrair consenso incontestado é inútil do ponto de vista de política; e qualquer outra que seja suficientemente específica para dirigir e articular a escolha de opções, tomada de decisões e implementação é contestável e contestada. A arte de conquistar e exercer *ownership* testa-se neste *trade-off*.

Assim, a questão é quem é que lidera a articulação da visão partilhada e em torno de que assuntos e interesses se desenvolve tal liderança, tal visão e tal partilha. A resposta depende, obviamente, de cada caso e das condições sociais, políticas e económicas que são historicamente específicas.

Poderá a dependência da ajuda ser consistente com *ownership nacional*? O artigo sugere que *ownership nacional* é a forma menos precisa do já vago conceito de *ownership*, tal como é definido na literatura dominante. Assim, o problema com o *ownership nacional* não é apenas a dependência da ajuda, mas o próprio conceito de *ownership nacional*. Deixando este problema de lado, *ownership* é um processo de disputa pelo poder de influenciar a formulação e a implementação de políticas em contextos so-

ciais, económicos e políticos específicos. A dependência da ajuda é uma das possíveis características dessa disputa e contexto, o que certamente influencia as características e processos de *ownership*. Por exemplo, a decisão do governo receptor de aparentemente abdicar de *ownership*, de modo a maximizar os fluxos de ajuda externa e minimizar a fricção política interna, reflecte algum grau de *ownership* relacionado com a estratégia de sobrevivência num contexto de opções limitadas e de pressões e grupos de interesse específicos contraditórios. A discussão também mostra que a dependência da ajuda pode ser uma escolha estratégica para o desenvolvimento, uma vez que, em determinadas circunstâncias sociais, a escolha “racional” pode ser uma trajectória de desenvolvimento dependente da ajuda (Castel-Branco, 2010a).

Poderão “dependência da ajuda externa” e “sucesso económico” ser consistentes entre si? O artigo sugere que a resposta a esta questão depende das definições usadas. O sucesso é geralmente definido como o alcance de certo resultado esperado. Logo, se o sucesso e a dependência da ajuda são consistentes um com o outro depende do que é o resultado esperado (a medida do sucesso). No caso de Moçambique, se o sucesso for simplesmente medido pelo número de empresas que foram privatizadas, escolas, centros de saúde e furos de água que foram construídos, quilómetros de estrada que foram reabilitados, estudantes matriculados, esperança de vida e outros indicadores do género, então a dependência da ajuda pode não só ser consistente com o sucesso, mas pode ser um caminho e até uma condição para o sucesso. Os projectos das vilas do milénio de Jeffrey Sachs (Sachs, 2006; Cabral, Farrington e Ludi, 2006; Mkandawire, 2005; Easterly, 2007 e 2006) e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas constroem o sucesso sobre fundações de crescente dependência da ajuda externa e, em última análise, consideram a dependência da ajuda como uma medida do sucesso.

Poder-se-á, então, dizer que este artigo defende que *ownership* é um conceito analítico irrelevante? Não, o artigo tentou pesquisar os limites do conceito, colocando questões que o debate clássico sobre *ownership* não pode responder. Neste processo, o artigo tentou oferecer um quadro analítico mais dinâmico, realista e relevante para estudar *ownership* como parte do conflito e disputa de poder de influência sobre problemáticas e políticas de desenvolvimento. Mais importante do que avaliar se uma agência específica tem *ownership* sobre o programa de reforma política é compreender a interacção entre agências dentro de dinâmicas específicas de economia política e a substância das opções políticas com as quais as agências funcionam.

Em última instância, a real e mais importante questão que deve ser colocada é de como enfrentar a dependência da ajuda, em vez de como garantir *ownership* sob a, ou

da, dependência da ajuda. O artigo sugere que a redução e eliminação da dependência de ajuda exigem mais do que *ownership* nacional, dado que dependência de ajuda é, em si, uma trajetória de desenvolvimento apoiada não só pelos doadores mas também pelos governos locais e outros grupos de interesse nacionais, em circunstâncias específicas (Castel-Branco, 2010a; Ossemane, 2011; Massarongo e Muianga, 2011). Para reduzir ou eliminar a dependência da ajuda é necessário usar essa ajuda para a construção de capacidades produtivas socialmente eficazes, eficientes, diversificadas, articuladas e sustentáveis, capazes de alimentar a economia e satisfazer as necessidades objectivas do consumo social, e usar o Estado para estrategicamente guiar e cuidar do processo. Para que isto possa acontecer, têm de ocorrer mudanças fundamentais de visão, política e organização dos governos receptores, dos doadores e da estrutura, dinâmicas e regras do comércio e das finanças internacionais, bem como mudanças profundas na organização da produção, da apropriação do excedente e da acumulação capitalista (Castel-Branco, 2010a, 2004a, 2004b e 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; UNCTAD, 2006). A questão real, então, não é *ownership* em si, mas que grupos, e em que circunstâncias, podem articular os interesses a favor da mudança, de modo a construir uma aliança suficientemente forte para influenciar a direcção da mudança. Assim, a dificuldade não é só, nem mesmo essencialmente, de organização, harmonização e alinhamento – é uma questão de economia política do desenvolvimento, e é fundamental para o Séc. XXI (Fine, Lapavitsas e Pincus (editores), 2001; Fine e Rustomjee, 1996; UNCTAD, 2006).

REFERÊNCIAS

- Addison, T. (ed.), 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Addison, T., Hansen, H. e Tarp, F. (eds.), 2004. *Debt Relief for Poor Countries*. New York and London: Palgrave Macmillan in association with the United Nations University – World Institute for Development Economics Research, WIDER.
- Admjumobi, S., 1996. The structural adjustment programme and democratic transition in Africa. *Verfassung und Recht im bersee*. 29(4), pp. 416-33.
- Africa America Institute, 2001. Mozambique – price of cashew nuts collapses. *allAfrica.com* (March, 7).
- African Civil Society Declaration on NEPAD, 2002 (July). Port Shepstone (South Africa). <http://www.urfig.org/news-africa-nepad-civil-society-declaration-pt.htm>.

- African Union, 2001. NEPAD: New Partnership for African Development. Also available from: <http://www.hsrc.ac.za/corporate/conferences/sarpn/primary-Material/NEPAD.html>.
- Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Arvin, M., Barrilas F. e Lew B., 2002. Is democracy a component of donors' foreign aid policies?. In Arvin, M. (editor), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Bastian, S. e Lucham, R. (eds.), 2003. *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. London: Zed Books.
- Berg, E., 2002. Aid and failed reforms: the case of public sector management. In Tarp, F. e P. Hjertholm (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Beynon, J., 2002. Policy implications for aid allocation of recent research on aid effectiveness and selectivity. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Biggs, T., J. Nasir e Fisman, R., 1999. Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique. Regional Program and Enterprise Development (RPED). Washington DC: World Bank.
- Bird, G., 1998. The effectiveness of conditionality and the political economy of policy reform. Is it simply a matter of political will? *Journal of Policy Reform* 1, pp.89-113.
- Bolnick, B., 2009. *Investing in Mozambique: the role of fiscal incentives*. USAID: Maputo.
- Bowen, M., 2000. *The state against the peasantry – rural struggles in colonial and post-colonial Mozambique*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Brito, L., 2010. Discurso político e pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Bucuane, A. e Mulder, P., 2007a. Avaliação de opções de um imposto de electricidade sobre mega projectos em Moçambique. *DNEAP Discussion Paper n° 37P*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Bucuane, A. e Mulder, P., 2007b. Exploring natural resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse? *DNEAP Discussion Paper n° 54E*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.

- Cabral, L., Farrington, J. e Ludi, E., 2006. The Millennium Villages Project – a new approach to ending rural poverty in Africa? *Natural Resource Perspectives* 101 (August) (Overseas Development Institute, ODI, UK).
- Cassen, R., 1994. *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. 2nd. Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Castel-Branco, C., 2002a. *An investigation into the political economy of industrial policy: the case of Mozambique*. Unpublished PhD thesis. School of Oriental and African Studies (Univ. of London). (disponível, por capítulos, através do site do autor, http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1).
- Castel-Branco, C., 2002b. Economic linkages between Mozambique and South Africa. *Mimeo*. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-2002a-SA-Mozambique-linkages.pdf>.
- Castel-Branco, C., 2003. Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana*, 3/2003. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003e%20QUADER_PDF.
- Castel-Branco, C., 2004a. *What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique*. Paper for the HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa” 29-30 of March. Pretoria. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf>.
- Castel-Branco, C., 2004b. *Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique*. Background paper for DANIDA’s country strategy review. DANIDA: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf.
- Castel-Branco, C., 2005. *Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa de Moçambique: o caso de Manica*. Relatório. Maputo: UNAC: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/SADC_e_camponese_em_Manica.pdf.
- Castel-Branco, C., 2006. *Uma reflexão crítica sobre abordagens da pobreza e implicações para política económica*. Comunicação para a III Conferência Anual de Economistas. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/ConferenciasAcademicas/2006a_Pobreza%20e%20desenvolvimento%20AMECON.pdf.
- Castel-Branco, C., 2007. *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2006*. Report of an Independent Consultant for the Joint Review 2007. Maputo. http://www.pap.org.mz/others_reports.htm.

- Castel-Branco, C., 2008a. Aid dependency and development: a question of *ownership*? A critical view. *IESE Working Paper no. 01/2008* (February). Maputo: IESE. <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>.
- Castel-Branco, C., 2008b. *Comentários Críticos ao livro de Kent Wilska. 2008. Os empobrecidos: a maioria informal da Humanidade*. Johannesburg: KEPA. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RevisoesLivrosArtigos/Os_Empobrecidos.pdf.
- Castel-Branco, C., 2010a. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.), 2010. *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2010b. Pobreza, riqueza e dependência em Moçambique – a propósito do lançamento de três livros do IESE. *Cadernos IESE* nº 3 (Setembro). Maputo: IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf.
- Castel-Branco, C. e Cramer, C., 2003. Privatisation and economic strategy in Mozambique. In Addison, T. (ed.). 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Castel-Branco, C., Ossemame, R. e Amarcy, S., 2010. *Moçambique: avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009*. Relatório de investigação. IESE: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf.
- Castel-Branco, C., Sulemane, J., Fernandes, F., Tivane, A. e Paulo, E., 2005. *Macroeconomics of scaling-up aid: the Mozambican case*. Background paper for DFID-ODI study on the macroeconomic impact of scaling up aid. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Macroeconomics_of_Aid_and_FDI.pdf.
- Chandler, A., 1977. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge (Mass.) and London: Harvard University Press.
- Chandler, A., Hagström, P. e Sölvell, Ö. (eds.), 1998. *The dynamic firm: the role of technology, strategy, organization and the regions*. New York: Oxford University Press.
- Chang, H-J., 1996. *The Political Economy of Industrial Policy*. London and New York: McMillan.
- Chang, H-J., 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.

- Chichava, S. 2010, "Por que Moçambique é pobre?" Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- CODESRIA, 2002. *Declaration on Africa's Development Challenges*. Accra (26 of April).
- Cole, K., Cameron, J. e Edwards, C., 1991. *Why economists disagree* (2nd Edition). London: Longman.
- Commission for Africa, 2005. *Our Common Interest*. Report of the Commission for Africa.
- Cornia, G., Jolly, R. e Stewart, F. (eds). 1987. *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*. London: Clarendon Press.
- Cornia, G., van der Hoeven, R. e Mkandawire, T. (eds.), 1992. *Africa's Recovery in the 1990s – from Stagnation and Adjustment to Human Development*. London: Macmillan.
- Cramer, C., 1998. Privatisation and adjustment in Mozambique: a 'Hospital Pass'? *Journal of Southern African Studies*, Volume 27, Number 1, 1 March 2001, pp. 79-103.
- Cramer, C., 1999. Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development* 27(7), pp. 1247-1266.
- Cramer, C., 2002. Own Up! Does anyone out there have a decent theory of *ownership*? *Centre for Development Policy and Research (CDPR) Working Paper*. London: CDPR, School of Oriental and African Studies, University of London.
- Cramer, C., Stein, H. e Weeks, J., 2006. *Ownership and donorship: analytical issues and a Tanzanian case study*. *Journal of Contemporary African Studies*. 24(3). pp. 415-36. September.
- De Renzio, P. e Hanlon, J., 2007. Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence. *Managing Aid Dependence Project GEG Working Paper 2007/25*, The Global Economic Governance Programme, University College, University of Oxford, http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/DerenzioandHanlon_Mozambiquepaperrev120107.pdf.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política), 2010. *3ª Avaliação da pobreza: análise e resultados principais*. Apresentação em power point.
- Dollar, D. e Svensson, J., 2000. What explains the success or failure of structural adjustment programs? *Economic Journal* 110, pp: 894-917.
- Doriye, J. e Wuyts, M., 1993. Foreign aid, import constraints and capacity utilization: the case of Tanzania. *ISS Discussion Paper* (February). Institute of Social Studies, The Hague.

- Easterly, W., 2006. The big push déjà vue – a review of Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. *Journal of Economic Literature*. 44(1), March.
- Easterly, W., 2007. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. New York: Penguin.
- Edwards, M., 1999. Things fall apart: why do IMF programs break down? Duke University Center for International Studies. Conference “International Institutions: Global Processes/Domestic Consequences”. Durham, NC, April.
- Elgstrom, O., 1999. Giving aid on the recipient's terms: The Swedish experience in Tanzania. In Hyden, G. e R.S. Mukandala (eds.) 1999. *Agencies in foreign aid: comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan and St. Martin's.
- Einstein, A., 1952. *Relativity, the special and the general theory*. 15th edition, 1961 reprint. New York: Wings Books.
- Ernst & Young, 2005a. *Update of the PAPs' Matrix and Rating Mechanism*. Report by an Independent Consultant. Maputo. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RC-2005b-PAPs-PAF-and-rating.pdf>.
- Ernst & Young, 2005b. *Industrial policy and strategy for Mozambique*. Report of the independent consultant to the Government of Mozambique.
- Ernst & Young, 2006a. *Review of the PAPs' Performance in 2005 and PAPs' PAF Matrix Targets for 2006*. Report by the independent consultant for the Programme Aid Partners (PAPs) and the Government of Mozambique. Maputo. http://www.pap.org.mz/others_reports.htm.
- Ernst & Young, 2006b. *Study on alignment of sector aid with the Government planning and budgeting cycles*. Final report for the Development Partners Group, Programme Aid Partners and the Government of Mozambique. Maputo. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RC-2006b-Sector-alignment-study.pdf>.
- Fine, B., 2001. *Social capital versus social theory, political economy and social science at the turn of the millennium*. London: Routledge.
- Fine, B., 2006. Introduction. In Jomo, KS. e Fine, B. (eds.). 2006. *The New Development Economics after the Washington Consensus*. New Delhi, London and New York: Tulika Books and Zed Books.
- Fine, B., 2007. *State, development and inequality: the curious incidence of the developmental state in the night-time*. Sanpad Conference paper. Durban (South Africa). June 2007.
- Fine, B., Lapavistas, C. e Pincus, J. (eds.), 2001. *Development Policy in the Twenty-first Century – Beyond the Post-Washington Consensus*. London and New York: Routledge.

- Fine B. e Rustomjee, Z., 1996. *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. London: Westview Press.
- Fine, B. e Saad-Filho, A., 2004. *Marx's Capital*. London: Pluto Press.
- Fraser, A., 2006. Aid-recipient sovereignty in historical perspective. *Mimeo*. University of Oxford.
- Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Governo de Moçambique, 1999a. *Regime aduaneiro nas importações de açúcar em Moçambique*. Instituto Nacional do Açúcar: Maputo.
- Governo de Moçambique, 1999b. *O subsector do açúcar em Moçambique: situação actual e perspectivas futuras*. Instituto Nacional do Açúcar: Maputo.
- Governo de Moçambique, 1999c. *Balanço das actividades do sector açucareiro em 1998*. Instituto Nacional do Açúcar: Maputo.
- Governo de Moçambique, 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II)*. Maputo.
- Hanlon, J., 1997. Can Mozambique make the World Bank pay for its mistakes? *Africa Policy e-Journal* (October) <http://www.africaaction.org/docs97/moz9711.htm>.
- Hanlon, J., 2000. Power without responsibility: the World Bank and Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy*, 83 (March).
- Heap, S. e Varoufakis, Y., 1995. *Game Theory, a Critical Introduction*. London and New York: Routledge.
- Hirschman, A.O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge (Massachusetts) and London: Harvard University Press.
- Hjertholm, P. e White, H., 2002. Foreign aid in historical perspective: background and trends. In Tarp, F. and P. Hjertholm (editors) 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Hodges, A. e Tibana, R.J., 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Principia: Lisboa.
- Hopkins, R., 2002. Political economy of foreign aid. Tarp, F. e P. Hjertholm (editors) 2002, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Hyden, G. e Mukandala, R.S. (eds.), 1999. *Agencies in foreign aid: comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan and St. Martin's.

- IDD e Associates, 2006. *Evaluation of general budget support: synthesis report*. International Development Department. University of Birmingham.
- Jomo, KS e Fine, B., 2006. *The New Development Economics after the Washington Consensus*. New Delhi, London and New York: Tulika Books and Zed Books.
- Kanbur, R., 2001. *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD), an initial commentary*. <http://www.sarpn.ac.za>.
- Khan, M., 2001. The new political economy of corruption. In Fine, B., C. Lapavistas, e J. Pincus (eds.). 2001. *Development Policy in the Twenty-first Century – Beyond the Post-Washington Consensus*. London and New York: Routledge.
- Killick, T., Castel-Branco, C. e Gerster, R., 2005. *Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique*. http://www.pap.org.mz/others_reports.htm.
- Kim, E., 1997. *Big business, strong state: collusions and conflict in South Korean development 1960-1990*. New York: State University of New York Press.
- Koo, H. (ed.) 1993. *State and society in contemporary Korea*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- KPMG, 2006. *Review of Donors' Cooperation Strategies in Mozambique. Report by the Supporting Team to the Joint Government of Mozambique and Donor Strategy Review Committee*. Maputo.
- Lahiri, S. e Raimondos-Møller, P., 2002. Coordinated and uncoordinated foreign aid. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Lie, J., 2000. *Han unbound: the political economy of South Korea* (second edition). Stanford California: Stanford University Press.
- Macamo, E., 2006. *Political governance in Mozambique: final report*. Report for DFID Mozambique (June).
- Mackintosh, M., 1986. Economic policy context and adjustment options in Mozambique. *Development and Change* 17, pp. 557-81.
- Mackintosh, M., 1987. Agricultural marketing and socialist accumulation: a case study of maize marketing in Mozambique. *Journal of Peasant Studies* 14, pp. 243-67.
- Mamdani, M., 1991. Uganda: Contradictions in the IMF programme and perspectives. In Ghai (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Massarongo, F., 2010. A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDEIAS* n° 30 (Junho). Maputo: IESE.

- Massarongo, F. e Muianga, C., 2011. Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique, 2011*. Maputo: IESE.
- McGillivray, M., Leavy, J. e White, H., 2002. Aid principles and policy: an operational basis for the assessment of donor performance. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- McGillivray, M. e Morrissey, O. (eds.), 1999. *Evaluating Economic Liberalisation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ministério da Agricultura, 2004. *PROAGRI evaluation report*. Government of Mozambique. Maputo.
- Ministério da Agricultura, 2005. *Visão do desenvolvimento agrário em Moçambique*. Relatório.
- Mkandawire, T., 1991. Crisis and adjustment in Sub-Saharan Africa. In Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Mkandawire, T., 1992. The political economy of development with a democratic face. In Cornia, A. R. van der Hoeven and T. Mkandawire (eds.), 1992. *Africa's Recovery in the 1990s – from Stagnation and Adjustment to Human Development*. London: Macmillan.
- Mkandawire, T., 2005. The intellectual itinerary of Jeffrey Sachs. *African Review of Books*, March, pp. 4-5.
- Morrissey, O., 1999. Political economy dimensions of economic policy reform. In McGillivray, M e O. Morrissey (eds.), 1999. *Evaluating Economic Liberalisation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morrissey, O., 2001. Pro-poor conditionality for aid and debt relief in East Africa. University of Nottingham, *CREDIT Research Paper* no. 01/15, Also available at the web site: <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit>.
- Morrissey, O., 2004. Making debt relief conditionality pro-poor. Addison, T., H. Hansen and F. Tarp (eds.), 2004. *Debt Relief for Poor Countries*. New York and London: Palgrave Macmillan in association with the United Nations University – World Institute for Development Economics Research, WIDER.
- Mosley, P., 1988. On persuading a leopard to change its spots: optimal strategies for donors and recipients of conditional development aid. In Bates, R. (ed.), 1988. *Toward a political economy of development: a rational choice perspective*. Berkely, Los Angeles: University of California Press.

- Mosley, P. e Eeckhout, M., 2002. From project aid to programme assistance. Tarp, F. e P. Hjertholm (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Mosley, P., Harrigan, J. e Toye, J., 1995. *Aid and Power – the World Bank e Policy-based Lending*. Vol 1. 2nd Edition. London and New York: Routledge.
- Nasir, J. et al., 2003. *Mozambique industrial performance and investment climate 2002*. Regional Program and Enterprise Development (RPED). Washington DC: World Bank.
- OECD, 2006. *African Economic Outlook 2005–2006*. OECD Development Centre.
- O’Laughlin, B., 1981. A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* 3, pp. 9-32 (Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo).
- Ossemame, R., 2010. Quadro de análise da sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Ossemame, R., 2011. Desafios da expansão das receitas fiscais em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Oya, C. e Pons-Vignon, N., 2010. Aid, development and the State in Africa. In Padayachee, V. (ed.) *The political economy of Africa*. London and New York: Routledge.
- Paris High Level Forum, 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Joint Progress Toward Enhanced Development and Effectiveness: Harmonisation, Alignment and Results* Paris. (March).
- Pereira Leite, J., 1995. *A economia do caju em Moçambique e as relações com a Índia: dos anos 20 até ao fim da época colonial. Ensaios em homenagem a Francisco Pereira de Moura* (Instituto Superior de Economia e gestão, ISEG, Lisboa).
- Pereira Leite, J., 1999. A Guerra do caju e as relações Moçambique Índia na época pós-colonial. *Documento de Trabalho* no. 57 (Centro de Estudos Africanos, Lisboa).
- Pietrobelli, C. e Scarpa, C., 1992. Inducing efficiency in the use of foreign aid: the case for incentive mechanisms. *Journal of Development Studies* 29(1) (October).
- Plank, D., 1993. Aid, debt and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. *Journal of Modern African Studies* 31(3), pp. 407-30.
- Rasmussen, E., 1994. *Games and Information, an Introduction to Game Theory*. 2nd edition. Cambridge: Blackwell.
- Ratilal, P., 1990. *Enfrentar o Desafio: utilizar a ajuda para terminar a emergência*. Maputo: Globo.

- Sachs, J., 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. New York: Penguin.
- Scanteam, 2006. *Strengthening capacity development support programs, Mozambique*. Oslo.
- Shin, J-S. e Chang, H.-J., 2003. *Restructuring Korea Inc*. London and New York: Routledge.
- Schönherr, S. e Vogler-Ludwig, K., 2002. Foreign aid and donor export performance: the case of Germany. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Schvarzer, J., 1991. Opening up the economy, debt and crisis: the inescapable relationship. In Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Tarp, F., 1993. *Stabilisation and Structural Adjustment: Macroeconomic Framework for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*. London and New York: Routledge.
- Tarp, F. e Hjertholm, P. (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Thorbecke, E., 2002. The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000. In Tarp, F. and P. Hjertholm (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Tutashinda, N., 1978. *As mistificações da “autenticidade Africana”*. Lisboa: Cadernos Ulmeiro, Série Dois, nº 1.
- UNCTAD, 2006. *The Least Developed Countries Report 2006 – Developing Productive Capacities*. : New York and Geneva: United Nations.
- Varian, H., 1999. *Intermediate Microeconomics*. 5th edition. New York and London: Norton.
- Vreeland, J.R., 2003. *The IMF and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wuyts, M., 1981. *Camponeses e economia rural em Moçambique*. Relatório 81/8 (Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo).
- Wuyts, M., 1989. *Money and planning for socialist transition: the Mozambican experience*. Aldershot: Gower.
- Wuyts, M., 1991. Mozambique: economic management and adjustment policies. In Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Wuyts, M., 2003. The agrarian question in Mozambique: transition and reconstruction. In Addison, T. (ed.), 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

Maputo: IESE.

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

Maputo: IESE.

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

Maputo: IESE.

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

Maputo: IESE.

Cidadania e governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

Maputo: IESE.

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

Maputo: IESE.

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

Maputo: IESE.

CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do iese. esta colecção substitui as séries “working papers” e “discussion papers”, que foram descontinuadas)

Cadernos IESE nº 8: *Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – revisão crítica do debate. (2011)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 7: *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. (2011)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 6: *Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

Cadernos IESE nº 5: *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? (2011)*

Nuno Cunha e Ian Orton

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Cunha&Orton.pdf

Cadernos IESE nº 4: *Questions of Health and Inequality in Mozambique (2010)*

Bridget O’Laughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

Cadernos IESE nº 3: *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE (2010)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? (2010)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

Cadernos IESE nº 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique (2010)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

WORKING PAPERS

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

DISCUSSION PAPERS

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: *Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP nº 5: *Mozambique and China: from politics to business.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP nº 4: *Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique* (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencaoe_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

DP nº 2: *Notas de Reflexão Sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP nº 1: *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº 32: *Protecção social financeira e protecção social demográfica: ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?* (2010)

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf

Nº 31: *Probreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf

Nº 30: *A dívida pública interna imobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental?* (2010)

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento* (2010)

Carlos Uilson Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf

Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente... que futuro?* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf

Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público* (2009)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

Nº 26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

Nº 25: *Quão Fíável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique* (2009)

Rogério Ossemene

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados – Cenário em Moçambique (2009)*

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009 (2009)*

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo (2009)*

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral (2009)*

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

Nº 19: *“O inimigo é o modelo!” Breve leitura do discurso político da Renamo (2009)*

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf

Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenharia ou perpetuação da pobreza? (2009)*

Emílio Dava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf

Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf

Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique (2009)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf

Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira (2009)*

Virgílio Cambaza

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf

- Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda (2009)*
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf
- Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique (2009)*
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf
- Nº 11: *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável (2009)*
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf
- Nº 10: *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários (2009)*
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf
- Nº 9: *Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística (2009)*
Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf
- Nº 8: *Sobre os Votos Nulos (2009)*
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf
- Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia (2008)*
Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf
- Nº 6: *Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)*
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf
- Nº 5: *Beira - O fim da Renamo? (2008)*
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf
- Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação, (2008)*
Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf
- Nº 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa (2008)*
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf

Nº 2: *Uma Nota Sobre o Recenseamento Eleitoral (2008)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

Nº 1: *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza (2008)*

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO

Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009 (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame e Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemame

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAF's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf

(também disponível em versão em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007 (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

COMUNICAÇÕES, APRESENTAÇÕES E COMENTÁRIOS

O que é que a ITIE faz bem e o que é que não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_%20PGMM_Fev2011.pdf

Investigação e desenvolvimento: Será a investigação social neutra relativamente ao conflito social? (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_Oracao_Sapiencia_Fev2011.pdf

Pobreza, crescimento e dependência em Moçambique (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/Pobreza_Crescimento_Dependencia_FeiradoLivro2011_CNCB.pdf

Comentários ao relatório “Alguns desafios da indústria extractiva”, de Thomas Selemane (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>

Algumas Considerações Críticas sobre o Relatório de Auto-avaliação de Moçambique na Área da “Democracia e Governação Política”. (2008)

Luis de Brito, Sérgio Inácio Chichava e Jonas Pohlmann

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf

Estado da Nação – pontos que o Presidente da República deveria abordar no seu discurso no Parlamento Moçambicano. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos_para_a_entrevista_sobre_estado_da_nacao.pdf

Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? (2008)

Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf

As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano (2008)

Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises - financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto_BIM_2008.pdf

Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao impacto da Globalização – Notas Críticas Soltas (2007)

Comunicação apresentada na mesa redonda “Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização”, 1º Encontro Académico Espanha-Moçambique “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Também publicada sob o título “Os interesses do Capital em África” na revista Sem Terra, nº 49 (Março/Abril de 2009), São Paulo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf

Banco Mundial e a Agricultura, Uma discussão crítica do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008 – Comentário crítico apresentado no lançamento do RDM 2008 em Moçambique. (2007)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Banco%20Mundial%20lanca%20relatorio%20sobre%20Agricultura.pdf>

Reflectindo a decisão editorial tomada no início da série, o livro reúne trabalhos de investigadores permanentes e associados do IESE e contribuições de outros autores de reconhecido mérito, numa construção única, mas rica de diferentes experiências, abordagens e posições sobre algumas das grandes questões que a sociedade moçambicana enfrenta ou deve enfrentar. Assim, são tratados temas como a descentralização, os desafios do financiamento do Estado e da economia, a economia política das opções económicas em contexto de dependência da ajuda externa, a protecção social, o HIV-SIDA, o papel das economias emergentes no sector agrícola, economia política da ajuda externa e a dinâmica regional na construção da segurança pública.

Existe um fio condutor que liga o conjunto dos artigos: o desafio da construção de um Estado democrático. Naturalmente, o entendimento do que significa 'um Estado democrático' abre o campo para muitas posições diferentes e a identificação desse fio condutor não significa que sobre o assunto exista no livro uma linha de pensamento e de análise única, partilhada por todos os autores. Pelo contrário, estamos perante uma diversidade de pressupostos teóricos, de abordagens e de metodologias de análise que, sobretudo, contribuem para alimentar um debate aberto e plural sobre as escolhas e opções que caracterizam as políticas públicas e que dependem dos interesses, por vezes contraditórios, que são inerentes à vida social.



ISBN